

# LO og gratispassasjerproblemet

*En kvalitativ studie av en prosess i perioden 2000-2005*

**Jacob K. Kristoffersen**



Masteroppgave

Det samfunnsvitenskapelige fakultet

Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

UNIVERSITETET I OSLO

Oslo, september 2007



## Forord

Endelig er jeg ferdig med masteroppgaven. Det har vært en krevende og lærerik prosess. Det er mange som har bidratt under prosessen. Jeg vil takke de ansatte ved LOs arkiv, Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek og LO Media for velvillig bistand. Jeg vil takke tidligere LO-leder Yngve Hågensen, nestleder i Norsk Transportarbeiderforbund, Lars M. Johnsen, forbundssekretær i Norsk Arbeidsmandsforbund, Svein Johansen, leder av Forhandlingsavdelingen i LO, Knut Bodding og leder av Norsk Sjømannsforbund, Erik Bratvold for at de stilte opp til intervju og bidro med mye kunnskap. Jeg vil takke min biveileder Arvid Fennefoss for at han åpnet øynene mine for det viktige og spennende feltet Industrial Relations. Så en stor takk til min sønn Eivind og min samboer Sol. De har vært oppmuntrende og forståelsesfulle. En ekstra takk til Sol for konstruktive innspill og hjelp med redigeringsarbeid og korrekturlesing. Sist men ikke minst en stor takk til min hovedveileder Trygve Gulbrandsen. Uten hans bistand ville det vært vanskelig å få på prosjektet i havn. Han har gitt raske og konstruktive tilbakemeldinger og vært støttende og oppmuntrende. I perioder med manglende framdrift har han ledet meg på rett spor igjen. Jeg har fått tilgang på mye kunnskap og ikke minst innsikt i forskerrollen.

Oslo, september 2007

Jacob K. Kristoffersen



## Sammendrag

Transportarbeiderstreiken i 2004 skapte stor oppmerksomhet om problemet med arbeidstakere som nyter godt av fagforeningenes innsats for høyere lønn, men som ikke er medlemmer av en fagforening. Slike arbeidstakere kalles ofte for gratispassasjerer. Problemet med gratispassasjerer har vært tatt opp flere ganger tidligere innen norsk fagbevegelse, og det er et sentralt diskusjonstema også innenfor fagbevegelsen i andre land.

I 2000 ble det tatt viktige initiativ for å gjøre noe med dette problemet. I et intervju i Dagens Næringsliv i desember i 2000 fortalte daværende nestleder i LO, Gerd-Liv Valla, at hun hadde reist rundt i landet på fylkeskonferansene, og overalt var irritasjonen over gratispassasjerene stor, og det ble krevd at noe ble gjort. Det var sendt inn et stort antall forslag til Kongressen med krav om tiltak mot gratispassasjerene. Hun trakk fram de mest aktuelle forslagene: tariffavgift, lønnstillegg kun til organiserte og sosiale reformer kun til organiserte.

På Kongressen i 2001 sto gratispassasjerproblemet sentralt, både på grunn av mange forslag med krav om tiltak mot gratispassasjerer, LO-leders åpningstale og innledninger av andre i ledelsen, debatten og et omfattende vedtak som innebar å nedsette et utvalg med et detaljert mandat. Dette utvalget skulle i stor grad legge premissene for prosessen fram til Kongressen i 2005. Det viste seg at dette utvalget ble lagt ned etter kort tid. Prosessen ble derfor sterkt amputeret, og den endte med et vedtak av generell karakter som ikke forpliktet LO til å fremme krav tiltak mot gratispassasjerer. Som jeg skal vise i denne oppgaven, rant de opprinnelige initiativene ut i sanden, og saken ble lagt død gjennom prosessen innad i systemet.

Jeg har to problemstillinger:

1. *Hvordan ble krav om tiltak mot gratispassasjerer behandlet i LO i perioden 2000- 2005?*
2. *Hvorfor ble det ikke innført tiltak mot gratispassasjerer?*

For å besvare problemstillingene og belyse den politiske prosessen omkring gratispassasjerproblemet har jeg trukket på fire ulike teorier eller teoretiske perspektiver: (i) Mancur Olsons klassiske teori om forholdet mellom individuelle interesser og kollektiv handling, hvor han spesielt diskuterer problemet med gratispassasjerer. (ii) Teorier og tidligere forskning om samarbeidsmodellen i norsk arbeidsliv, det jeg har kalt Den norske modellen. (iii) Bachrach og Baratz's teori om "ikke-beslutninger. Og (iv) teorier om symbolpolitikk.

Det var flere faktorer og forhold som førte til at prosessen fikk dette utfallet. Jeg fant at Den norske modellen eller det norske korporative systemet, var en viktig faktor. Forholdet til NHO har sterke historiske røtter. Til tross for konkurranse fra andre hovedorganisasjoner på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, spiller fortsatt LO og NHO den dominerende rollen i Den norske modellen. Frontfagsmodellen sikrer lønnsomheten til den konkurranseutsatte industrien, og den legger rammene for oppgjørene i de andre sektorene. Dette gir LO stor innflytelse på inntektspolitikken.

Jeg fant også at organisasjonsstrukturen var en viktig faktor. I frontfagene spiller Fellesforbundet den dominerende rollen. NHO er forbundets hovedmotpart. Kampen om tiltak mot gratispassasjerer gjaldt privat sektor, og motparter var industriforbundene med Fellesforbundet i spissen og de små/mindre forbundene i servicesektoren. Fellesforbundet har stor innflytelse og makt i Sekretariatet og dominerer i forbundsvisse oppgjør. Forbundet gikk kraftig ut mot tiltakene blant annet fordi NHO ville reagere sterkt på slike krav.

En tredje faktor som jeg fant spilte en viktig rolle, var Sekretariatets makt til å sette dagsorden. De fikk vedtatt sine forslag, og med det unngikk de at forslag til tiltak ble behandlet på kongressene. Gjennom vedtaket om å nedsette et utvalg som kunne gitt forbundene i servicesektoren flere muligheter til å få fremmet krav, var saken i realiteten lagt død. Sekretariatet sørget for en ikke-beslutning.

Mitt siste funn var ledelsens bruk av symbolpolitikk gjennom hele prosessen, fra kongress til kongress. I perioden var det mange utspill fra ledelsen der de gikk hardt ut mot gratispassasjerer og understreket at gratispassasjerproblemet var en viktig sak for LO. LO-ledelsen ga gjennom sine markeringer symbolsk støtte til kritikerne av gratispassasjerer. Men fordi de ikke gjennomførte konkrete tiltak, forble støtten på et symbolplan, uten instrumentelle konsekvenser.







## Innholdsfortegnelse

1	Innledning	11
1.1	Oppgavens tema og problemstillinger	11
1.1.1	Oppgavens tema	11
1.1.2	Problemstillinger	12
1.2	Gangen i fremstillingen	12
1.3	Organisasjonskart og forkortelser	13
2	Teori og tidligere forskning	15
2.1	Innledning	15
2.2	Mancur Olsons teori om gratispassasjerproblemet	16
2.2.1	Oppsummering	17
2.3	Den norske modellen	18
2.3.1	Innledning	18
2.3.2	Perioden fram til 1935	18
2.3.2.1	Framveksten av sentraliserte forhandlinger	18
2.3.2.2	Radikalisering av arbeiderbevegelsen	19
2.3.2.3	Storlockouten i 1931	20
2.3.2.4	Hovedavtalen – arbeidslivets grunnlov	21
2.3.3	Perioden fra 1945	22
2.3.3.1	En korporativ samfunnskontrakt	22
2.3.3.2	Pris – og rasjonaliseringslovene	23
2.3.3.3	Bedriftsdemokratiet i fokus	23
2.3.3.4	En liten stat med en åpen økonomi	24
2.3.3.5	Solidaritetsalternativet	25
2.3.3.6	Det norske par	27
2.3.3.7	Rammeverket for sentraliserte forhandlinger	27
2.3.3.8	Korporative organ	28
2.3.3.9	Arbeidstakerorganisering	29
2.3.3.10	Arbeidsgiverorganisering	30
2.3.4	Oppsummering	30
2.4	Ikke – beslutninger eller det todimensjonale synet på makt	31
2.4.1	Det todimensjonale synet på makt	32
2.5	Symbolpolitikk	34
2.5.1	Innledning	34
2.5.2	Edelman	35
2.5.3	Santesson-Wilson	35
2.5.4	Ottar Brox	36
2.5.5	Oppsummering	39
2.6	Avslutning	40
3.	Data og metode	41
3.1	Valg av metode	41
3.2	Datagrunnlaget	41
3.2.1	De skriftlige kildene	41
3.2.2	Intervjuer, kontakter og samtaler	42
3.2.3	Intervjuene	43
3.2.4	Styrken og svakhetene ved intervjuene	44
3.2.5	Styrken og svakhetene ved arkivmaterialet	44

3.3	Generaliserbarhet	46
3.4	Pålitelighet (reliabilitet)	46
4	Beskrivelse av perioden 2000 – 2005	47
4.1	Innledning	47
4.1.1	Utvelgelsen av relevant materiale	47
4.1.2	Gangen i beskrivelsen	48
4.1.3	1970-tallet	48
4.2	Gratispassasjerene på dagsorden	50
4.3	LO-kongressen 2001	54
4.3.1	Innledning	54
4.3.2	Åpningstalen	54
4.3.3	Vår egen organisasjon	55
4.3.4	Hovedavtalene	60
4.3.5	Det skal lønne seg å være organisert.	62
4.4	Sekretariatets behandling	64
4.5	Dahl – utvalget	65
4.6	Sekretariatet og organisasjonsplikt	71
4.7	Representantskapsmøtet 5.februar 2002	71
4.7.1	Revisjon av Hovedavtalen LO/NHO	71
4.7.2	Tariffrevisjonen 2002	73
4.8	Representantskapet 25.februar 2003	73
4.8.1	Mellomoppgjøret 2003	73
4.9	Tariffrevisjon 2004	74
4.9.1	Møte i Sekretariatet 15.12.2003	74
4.9.2	Representantskapet 24.februar 2004	75
4.10	Streik innenfor grossistoverenskomstens område	77
4.11	Kongressen 2005	83
4.12	Oppsummering av beskrivelsen	85
5	Analyse og diskusjon	87
5.1	Innledning	87
5.2	Analysemodell	89
5.3	Støtte til Den norske modellen	90
5.4	Organisasjonsstrukturen	93
5.5	Beslutningsprosessen	96
5.6	Symbolpolitikk	100
5.7	Katarsisfunksjonen	102
5.8	Hvorfor Olson fortsatt er aktuell	104
5.9	Forbund som likevel har tiltak mot gratispassasjerene	104
5.10	Oppsummering av analysen	106
6	Avslutning	108
6.1	Oppsummering	108
6.2	Hva skal til for at det blir innført tiltak mot GP?	110
6.3	Hvordan kan vi få mer innsikt i effekten av tiltak mot GP?	111
	Litteraturliste	112
	Vedlegg 1: Tillegg til vedtak på Kongressen i 2005	114
	Vedlegg 2: Eksempel på intervjuguide – Johnsen, NTF	118
	Vedlegg 3: Eksempel på intervjuguide – Hågensen	120

# 1. Innledning

## 1.1 Oppgavens tema og problemstillinger

### 1.1.1 Oppgavens tema

Transportarbeiderstreiken i 2004 skapte stor oppmerksomhet om problemet med arbeidstakere som nyter godt av fagforeningenes innsats for høyere lønn, men som ikke er medlemmer av en fagforening. Slike arbeidstakere kalles ofte for gratispassasjerer. Problemet med gratispassasjerer har vært tatt opp flere ganger tidligere innen norsk fagbevegelse, og det er et sentralt diskusjonstema også innenfor fagbevegelsen i andre land. I USA, Canada, Australia, Sveits, Israel og Sør Afrika brukes tariffavgift som tiltak mot gratispassasjerer. Tariffavgift innebærer at gratispassasjerene betaler en avgift for å få del i de godene fagforeningene framforhandler. Avgiften er lovlig i forhold til internasjonal rett. Hvor stor denne avgiften er, varierer fra land til land. I Canada tilsvarer avgiften fagforeningskontingenten (Fafo 2002).

I 2000 ble det tatt viktige initiativ for å gjøre noe med dette problemet. I et intervju i Dagens Næringsliv i desember i 2002 fortalte daværende nestleder i LO, Gerd-Liv Valla, at hun hadde reist rundt i landet på fylkeskonferansene, og overalt var irritasjonen over gratispassasjerene stor, og det ble krevd at noe ble gjort. Det var sendt inn et stort antall forslag til Kongressen med krav om tiltak mot gratispassasjerene. Hun trakk fram de mest aktuelle forslagene: tariffavgift, lønnstillegg kun til organiserte og sosiale reformer kun til organiserte.

På Kongressen i 2001 sto gratispassasjerproblemet sentralt, både på grunn av at det var sendt inn mange forslag med krav om tiltak mot gratispassasjerer, LO-leders åpningstale og innledninger av andre i ledelsen, debatten og et omfattende vedtak som innebar å nedsette et utvalg med et detaljert mandat. Dette utvalget skulle i stor grad legge premissene for prosessen fram til Kongressen i 2005. Det viste seg at dette utvalget ble lagt ned etter kort tid. Prosessen ble derfor sterkt amputeret, og den endte med et vedtak av generell karakter som ikke forpliktet LO til å fremme krav om tiltak mot gratispassasjerer. Som jeg skal vise i denne oppgaven, rant de opprinnelige initiativene ut i sanden, og saken ble lagt død gjennom prosessen innad i systemet.

## **1.1.2 Problemstillinger**

### **1. Hvordan ble krav om tiltak mot gratispassasjerer behandlet i LO i perioden 2000-2005?**

Hva skjedde disse fire årene? Hvordan ble kravene om tiltak mot gratispassasjerer behandlet innenfor LO i perioden 2000-2005? Hva slags tiltak ble vurdert og diskutert? Hva slags beslutningsprosess ble satt i gang for å vurdere kravene på LO-kongressen?

### **2. Hvorfor ble det ikke innført tiltak mot gratispassasjerer?**

Hva kan forklare at det ikke kom noe ut av de opprinnelige initiativene? Hva kan forklare at kravene om tiltak mot gratispassasjerer ikke ble fulgt opp? Hvorfor ble det ikke innført tiltak, eller fattet vedtak om å fremme krav om særskilte tiltak mot gratispassasjerer?

For å besvare problemstillingene og belyse den politiske prosessen omkring gratispassasjerproblemet har jeg trukket på fire ulike teorier eller teoretiske perspektiver: (i) Mancur Olsons klassiske teori om forholdet mellom individuelle interesser og kollektiv handling, hvor han spesielt diskuterer problemet med gratispassasjerer. (ii) Teorier og tidligere forskning om samarbeidsmodellen i norsk arbeidsliv, det jeg har kalt Den norske modellen. (iii) Bachrach og Baratz's teori om "ikke-beslutninger. Og (iv) teorier om symbolpolitikk.

Jeg vil i fortsettelsen bruke forkortelsen **GP** istedenfor gratispassasjerer.

## **1.2 Gangen i framstillingen**

I kapittel 2 presenterer jeg teoretiske perspektiver og tidligere forskning. Jeg presenterer Mancur Olsons teori om kollektiv handling og analyse av GP-problemet, teorier og tidligere forskning om det som ofte kalles Den norske modellen, Bachrach og Baratz teori om "non-decision" (ikke-beslutning) og teorier om og forskning på, symbolpolitikk.

I kapittel 3 redegjør jeg for datagrunnlaget og valg av metode. Jeg beskriver styrken og svakhetene ved kildematerialet og diskuterer enkelte metodologiske utfordringer knyttet til bruken av dette materialet.

Kapittel 4 inneholder beskrivelsen av LOs behandling av tiltak mot GP. Den er basert på skriftlige historiske kilder og intervjuer. Beskrivelsen skal belyse problemstillingen og danner grunnlag for analysen.

Kapittel 5 inneholder analysen. På bakgrunn av beskrivelsen har jeg fokusert på 4 faktorer og forhold som jeg mener bidro til at prosessen endte uten tiltak mot GP. Jeg bruker

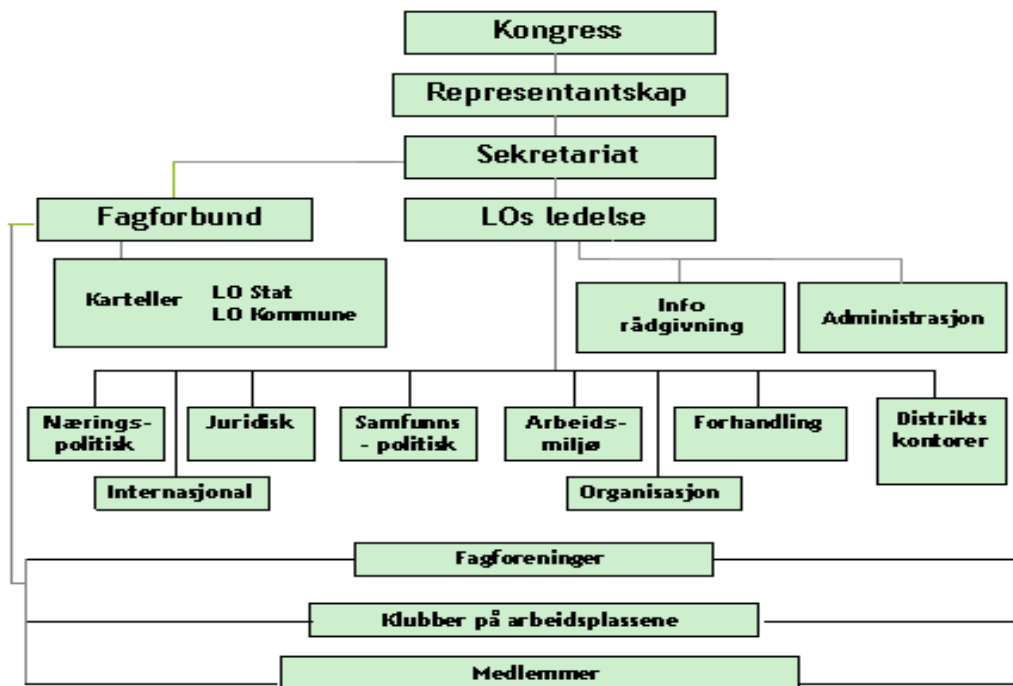
de teoretiske perspektivene til å belyse mine funn, og begrunne mine tolkninger av disse funnene.

Kapittel 6 er avslutningskapitlet. Her oppsummerer jeg min forståelse av prosessen og resultatet av prosessen. Jeg har med vurderinger om muligheten for at det i framtiden kan komme tiltak mot GP, og hva som kunne vært interessant å studere for å øke kunnskapen om GP-problematikken.

### 1.3 Organisasjonskart

For å gjøre det enklere for leseren, har jeg valgt å ta med et organisasjonskart. Det gir blant annet en oversikt forholdet mellom de besluttede organene Kongressen, Representantskapet og Sekretariatet.

LOs organisasjon - Organisasjonskart



## **Forkortelser som er brukt i oppgaven:**

**AF – Akademikernes Fellesorganisasjon**

**FF - Fellesforbundet**

**HK - Handel og Kontor**

**HSH – Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon**

**ILO – International Labour Organization (FNs organisasjon for arbeidslivet)**

**KS – Norske Kommuners Sentralforbund**

**LO - Landsorganisasjonen**

**NAF- Norsk Arbeidsgiverforening**

**NAF – Norsk Arbeidsmandsforbund**

**NAVO – Norsk arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning**

**NHO- Næringslivets Hovedorganisasjon**

**NHRAF eller Hotell og restaurant – Norsk Hotell- og Restaurantarbeiderforbund**

**NKIF, Kjemisk – Norsk Kjemisk Industriarbeiderforbund**

**NKF – Norsk Kommuneforbund**

**NNN – Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund**

**NTF – Norsk Transportarbeiderforbund**

**NTL – Norsk Tjenestemannslag**

**NOPEF – Norsk Olje- og Petrokjemisk Fagforbund**

**OFS – Oljearbeidernes Fellessammenslutning**

**SAMFO – Arbeidsgiverorganisasjon for samvirkeforetak**

**YS – Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund**

## 2. Teori og tidligere forskning

### 2.1. Innledning

Teoriene og forskningen som jeg har valgt å bygge på, skal bidra til å forklare hva som skjedde og til å belyse prosessen. For LO hadde gratispassasjerproblemet implikasjoner på tre nivåer: institusjonelt, organisatorisk og individuelt. Det påvirket behandlingen av problemet. Valg av teoretisk perspektiv avspeiler denne tredelingen.

Jeg har valgt Mancur Olsons teori for å vise hva gratispassasjerproblemet består i. Han legger til grunn at aktørene er rasjonelle. Olson mener at bruk av negative og positive selektive incentiver vil redusere gratispassasjerproblemet. Organisasjonsplikt og tvungen tariffavgift er eksempler på negative incentiver, og lønnstillegg kun til organiserte er et eksempel på et positivt incentiv

Presentasjonen av den norske modellen blir todelt og er også en presentasjon av det norske systemet for arbeidslivsrelasjoner. Første del omfatter framveksten av sentraliserte tariffoppgjør i perioden fra 1900 til LO og NAF undertegnet Hovedavtalen i 1935. Del to er perioden fra 1945 til 2003. Bowman (2002) beskriver perioden 1945 til 1989 som ”gullalderen” for sentraliserte lønnsoppgjør og trepartsamarbeid. Tiden fra 1990 representerer økt desentralisering av lønnsfastsettelsen, men også ”Solidaritetsalternativet”.

Den neste teorien jeg har valgt er Bachrach og Baratz’ teori om ikke-beslutning (non-decision). Den belyser Sekretariatets rolle i prosessen som førte til at det ikke ble fattet beslutning om at LO skulle gå inn for tiltak mot GP. Sekretariatet har ”redigeringsmakt” og ”makt til å sette dagsorden”.

Ledelsen markerte sterkt gjennom hele perioden at GP var en viktig sak for LO og en trussel for det organiserte arbeidslivet. Det skulle bli synliggjort at medlemskap lønte seg enda mer. Tiden burde være ute for gratispassasjerene. Til tross for dette ble det ikke fremmet krav om tiltak eller fattet vedtak, som forpliktet LO til å fremme krav. Jeg har valgt å se på dette som eksempler på symbolpolitikk. For å forklare og belyse dette har jeg valgt en artikkel av Ottar Brox, en doktoravhandling av Santesson – Wilson, og jeg redegjør kort for Edelmans teori om symbolpolitikk.

## 2.2 Mancur Olsons teori om gratispassasjerproblemet

Mancur Olsons prosjekt er å forklare forholdet mellom individuelle interesser og kollektiv handling. Hans utgangspunkt er økonomisk teori om rasjonelle valg. Hans analyse er blitt en klassiker, og han krediteres for å ha gjort den første systematiske analysen av gratispassasjerproblemet.

Olson gjør i boken *The logic of collective action* et forsøk på å forklare hvorfor store grupper som skaffer tilveie kollektive goder klarer å eksistere på tross av gratispassasjerproblemet. Olson mener at hvis store grupper skal kunne eksistere må medlemskapet være tvungent, eller gruppen må bidra med private goder og tjenester bare for medlemmene som kompenserer for det den enkelte bidrar med.

Olson tar utgangspunkt i teorier om rasjonelle valg som mener at individet vurderer de forskjellige handlingsalternativene ut fra en rasjonell kalkyle, og det alternativet som er mest i samsvar med individets preferanser, blir valgt. Individet er nyttemaksimerende. Kollektiv handling er problematisk. Det innebærer at den enkelte vurderer den kollektive handlingen som mest i samsvar med sine preferanser. Hvis også de som ikke deltar i den kollektive handlingen, får del i det godet som blir oppnådd ved den kollektive handlingen, vil et rasjonelt individ unnlate å delta. De vil da være gratispassasjerer.

I følge Olson har det innenfor økonomi, statsvitenskap, sosiologi, marxistisk teori og teorier om fagorganisering ofte blitt tatt for gitt at grupper med individer med felles interesser, vil fremme de felles interessene, også når individene er rasjonelle og handler ut fra egeninteresse. De vil alle tjene på å fremme felles interesser. Dette mener Olson ikke er tilfelle med mindre gruppene er ganske små, og det ikke er tvang eller personlige fordeler som fremmer kollektiv handling.

Organisasjonene som inngår i Olsons analyse, forutsettes å ha som oppgave å fremme medlemmenes interesser. Til tross for at medlemmene har felles interesse i å oppnå det kollektive godet, har de ikke noen felles interesse i å betale kostnadene for å oppnå godet. Olson studerer kostnad/nytte-aspektet ved forskjellige handlingsalternativer i grupper av forskjellige størrelser. I små grupper kan kostnadene holdes lave ved at de ikke behøver å bygge opp en formell organisasjon. Den enkeltes innsats blir synlig og vil være av betydning. Hva medlemmene får igjen for medlemskapet kommer fram av formelen  $A \text{ (fordel)} = V \text{ (fortjeneste/nytte)} - C \text{ (utgift/kostnad)}$ . I tillegg til at fordelene i små grupper er større og synlig, så er sosiale incentiver og sosialt press viktige faktorer.



I veldig store grupper/organisasjoner, som Olson kaller latente grupper, vil den enkeltes innsats ikke være merkbar. Hvis én ikke bidrar, vil det ikke merkes av de andre, og vedkommende har da ikke noe incentiv for å bidra. Organisasjonen som helhet mangler derved også incentiv for å arbeide for et kollektivt gode. Selv om det kollektive godet oppnås for gruppen som helhet, så vil det ikke vær noe incentiv for den enkelte å betale kontingent eller være med på å bære kostnadene. Selektive goder/incentiver vil derimot kunne få rasjonelle individer til å bidra. Olson snakker her om negative eller positive incentiver. Negative incentiver innebærer å straffe de som ikke bidrar, og positive incentiver betyr særskilte fordeler for de som bidrar.

Fagorganisasjoner er i hovedsak store organisasjoner. I USA tok det et halvt århundre fra det ble etablert små lokale organisasjoner til de fikk store landsdekkende organisasjoner. Det var håndverkerne som først organiserte seg. Arbeiderne i de store fabrikkene innen stål- og bilindustrien var blant de siste som organiserte seg.

Olson mener at suksesskriteriet i etableringen av de store fagorganisasjonene var organisasjonsplikten. Medlemskap ble gjort obligatorisk gjennom "closed shop" der arbeidsgiverne ansetter kun organiserte, og "union shop" der de som ansettes er pliktig til å organisere seg. Han viser her til England og USA. Tidligere var fagbevegelsen preget bokstavelig talt av arbeidskamp med voldelige konflikter mellom streikende og streikebrytere. Streikebryterne fikk ofte bedre betalt og streikende fikk ingenting. Det var derfor ikke overraskende at tvang ble brukt for å unngå streikebryteri.

I tillegg til vold, organisasjonsplikt og streikeplikt, har det blitt brukt positive, selektive incentiver. Det har vært forskjellige former for fordelaktige forsikringsordninger kun for medlemmene og andre individuelle medlemsfordeler.

### **2.2.1 Oppsummering**

Olson mener at organisasjonsplikten var den viktigste årsaken til at det ble etablert store fagorganisasjoner. Individene er rasjonelle og nyttemaksimerende. Så lenge de får de samme godene som medlemmene, er det ikke incentiver for å bli medlem. Negative og positive incentiver kan få rasjonelle individer til å bli medlemmer. Høyesterett avsa en dom i 2001 som sa at organisasjonsplikt ikke var lovlig i Norge. Dette negative selektive incentivet er med andre ord ikke tillatt. Tariffavgift er et annet negativt selektivt incentiv som er lovlig. Positive selektive incentiver innebærer at godene forbeholdes medlemmene dvs. at lønnstillegg og sosiale reformer slik som den 5. ferieuka, gis kun til organiserte arbeidstakere.

Til tross for sterkt på trykk fra grunnplanet har LO valgt å ikke gå inn for tvang i form av pliktig tariffavgift for uorganiserte. De går heller ikke inn for forfordeling av organiserte med hensyn til lønn og sosiale reformer.

## **2.3 Den norske modellen**

### **2.3.1 Innledning**

Den norske modellen består av følgende elementer: trepartsamarbeid: arbeidstakerorganisasjoner, arbeidsgiverorganisasjoner og stat/politiske myndigheter; institusjoner: Arbeidsretten, Riksmeklingsmannen, Rikslønnsnemnda, Det tekniske beregningsutvalget og Kontaktutvalget; et kollektiv avtale- og forhandlingssystem; lov- og avtaleverk for regulering av tvister og avtaler og regulering av medbestemmelse og arbeidstakerrepresentasjon.

I presentasjonen av den norske modellen har jeg valgt følgende forfattere Dølvik, Jan Erik og Torgeir Aarvaag Stokke (1998): Norway: The Revival of Centralized Concertation (1998), Bowman, John R.(2002): Employers and the Persistence of Centralized Wage Setting. Fra Heiret, Jan, Olav Korsnes, Knut Vennesslan og Øyvind Bjørnson (2003): Arbeidsliv, historie, samfunn, har jeg brukt kapittel 2: Bjørnson, Øyvind: Kamp og krise: Framveksten av et organisert arbeidsliv i privat og statlig sektor 1900-1940, kapittel 3: Heiret, Jan: Samarbeid og statlig styring 1945-1977 og kapittel 4: Heiret, Jan: Et nasjonalt system i en internasjonal verden 1978-2003. Jeg har brukt Erling Petersen (1975): Norsk Arbeidsgiverforening 1950-1975, som referanse når det gjelder NAF.

Dølvik og Stokke og Bowman har en helhetlig gjennomgang av modellen, og Bjørnson og Heiret gir samlet et helhetsbilde. Den norske modellen blir sett i et historisk-sosiologisk perspektiv. Forfatterne har forskjellig innfallsvinkel. Det gir framstillingen større bredde.

### **2.3.2 Perioden fram til 1935**

#### **2.3.2.1 Framveksten av sentraliserte forhandlinger**

LO ble stiftet i 1899 og NAF i 1900. Både LO og NAF vokste raskt. Ved århundreskiftet hadde LO ca. 5000 medlemmer. I perioden 1905 til 1910 økte medlemstallet fra 15 000 til 45 000. I 1915 var antallet vel 75 000 og i 1920 var det kommet opp i 141 000. Arbeidsgiverforeningen hadde en tilsvarende medlemsutvikling. I 1904 hadde foreningen 868 medlemsbedrifter med nær 34 000 arbeidere. I 1910 var antallet bedrifter 1225 med nesten

60 000 arbeidere. I 1915 var antallet steget til 1605 og bedriftene sysselsatte vel 87 000 arbeidere. Fram til 1920 økte medlemstallet til vel 2000 og antall arbeidere steg til ca 395 000 (Bjørnson).

I LO førte den raske medlemsveksten til en forskyvning av makt og myndighet fra Sekretariatet til forbundsstyrene. Etter Kongressen i 1907 kunne et forbundsstyre gå til forhandlinger og til streik uten godkjenning fra Sekretariatet. Resultatet av at arbeidsgiverne trakk flere fag og bransjer inn i tarifforhandlingene var at Sekretariatet ble koblet inn. Denne svekkelse av forbundenes autonomi førte til motsetninger mellom Sekretariatet og enkelte forbundsstyrer. Forbundene i jernindustrien og bygningsfagene var de sterkeste kritikerne til denne sentralisering av makt og myndighet. De ville nekte Sekretariatet retten til å forlenge avtaler forbundene ville si opp, og retten til å kreve felles avstemning ved bedrifter der flere forbund hadde medlemmer. For styrke sin makt over medlemmene ville flere forbundsstyrer ha 2/3 flertall for at et tarifforslag skulle forkastes. Dette ble nedstemt på kongressen i 1910. Alminnelig flertall ble opprettholdt (Bjørnson 2002).

Jernavtalen av 1907 var den første landsomfattende kollektive tariffavtalen. Den gjaldt for bedrifter i jernindustrien. Den ble en mal for senere avtaler. Den ble motarbeidet av andre forbund som ikke ville ha avtalens prinsipper inn i egne avtaler. Jernavtalen innførte bestemmelser om frivillig mekling og voldgift, og den anerkjente arbeidernes og arbeidsgivernes rett til å være organisert. Fagorganiserte kunne ikke nekte å arbeide sammen med uorganiserte, og arbeidsgiverne kunne ikke nekte å ansette organiserte. En viktig og omdiskutert del av avtalen var ”de almindelige bestemmelser”. Tre viktige punkt her er retten til å være organisert, arbeidsgivers styringsrett og regler for hvordan avtalen skulle sies opp og fornyes (Dølvik og Stokke 1998, Bowman 2002 og Bjørnson 2003).

Den 5. august 1915 vedtok Stortinget Arbeidstvistloven. Loven bygde på tariffavtalesystemet. Loven ga regler om tariffavtaler og deres rettsvirkning, og den regulerte adgangen til arbeidskamp. Loven inneholdt bestemmelser om Arbeidsretten og meklingsinstitusjonen. Det betydde en offentlig regulering av både interessedvister og rettstvister (Dølvik og Stokke 1998, Bowman 2002 og Bjørnson 2003).

### **2.3.2.2 Radikalisering av arbeiderbevegelsen**

Under første verdenskrig og særlig etter den russiske revolusjonen i 1917, ble arbeiderbevegelsen radikalisert. Fagopposisjonen av 1911 ble etablert i Trondheim og var en opposisjon innenfor LO. Martin Tranmæl var leder og Alfred Madsen var en sentral ideolog.

Den var en syndikalistisk bevegelse. Syndikalismen går ut fra at en økonomisk og sosial revolusjon ikke kan gjennomføres ved politiske midler og er derfor antiparlamentarisk. De ønsket å avvikle tariffavtalesystemet og de ønsket et system der de fagorganiserte kunne kreve lønnsforhandlinger når som helst. Både Arbeidsgiverforeningen og de borgerlige partiene var engstelige for den radikaliserede arbeiderklassen. De var engstelige for at det parlamentariske systemet var truet. Både i 1919 og i 1920 ble det gitt store lønnstillegg. I 1919 ble det vedtatt en lov om 8-timers arbeidsdag. I 1918 ble det nedsatt en arbeiderkommisjon som skulle utrede spørsmålet om utbyttedeling og bedriftsråd. LOs formann Ole O. Lian var del av flertallet som la fram et lovforslag om bedriftsdemokrati. Dette forslaget ble ikke vedtatt. I 1920 ble det vedtatt en midlertidig lov om arbeiderutvalg som ga mindre medbestemmelse (Bjørnson 2003).

Både LO og NAF var splittet i synet på bedriftsdemokrati. I LO så Fagopposisjonen bedriftsrådet som et ledd i revolusjonær strategi mens LO- formann Lian så bedriftsrådet i et samfunnsomformende perspektiv. Han vektla forhandlings- og lovveien. I NAF var det et flertall som ønsket å styrke samarbeidet med fagbevegelsen. Som i Jernavtalen ønsket de å styrke tillitsmannsinstitusjonen. De ønsket ikke en ny lovbestemt rådstruktur. De ønsket heller å styrke partsreguleringen og utvide myndighetsområdet til tillitsmannsinstitusjonen. Gjennom å styrke de faglige organisasjonenes innflytelse over arbeidermassene, ville syndikalismen bli svekket. De ønsket å støtte de moderate kreftene, og gjennom det svekke syndikalistene ( Bjørnson 2003 og Bowman 2002).

Mellomkrigstiden var en turbulent tid preget av økonomiske krise (historiens verste depresjon), massearbeidsløshet og arbeidskamp. Streiker hørte så å si til dagens orden (Petersen 1950). Kommunistpartiet ble etablert i 1923 og ble en konkurrent til Arbeiderpartiet i fagbevegelsen som var preget av radikale strømninger. NAF og de borgerlige partiene mente at LO ikke hadde kontroll med medlemmene. Kommunistpartiet var ansett som opposisjonen på 1920-tallet, og det var en egen kommunistisk fløy i LO. Fra 1930 begynte Kommunistpartiets innflytelse å svekkes. De moderate lederne i LO og NAF ønsket å stabilisere forholdet mellom organisasjonene (Bjørnson).

### **2.3.2.3 Storlockouten i 1931**

Storlockouten i 1931 er den mest omfattende arbeidskonflikten i Norge. Den startet 8. april og varte i 24 uker, og rundt 13 millioner arbeidsdager gikk tapt. Det var en utmattende konflikt for både arbeidstakere og arbeidsgivere. Det hadde over tid samlet seg opp en rekke

forhandlinger som nå skulle avgjøres omtrent samtidig. LO-kongressen hadde samme vår krevd både kortere arbeidstid med full lønnskompensasjon og reallønnsvekst for å få fart i økonomien og få flere i arbeid. Det var krisetid med sterkt voksende arbeidsløshet.

Arbeidsgiverforeningen sa opp alle tariffavtalene og krevde 15 prosent lønnsnedslag. Prisene var synkende og et lønnsnedslag på 6 prosent ville opprettholde kjøpekraften. I arbeiderbevegelsen ble kravet oppfattet som et forsøk på å knuse fagbevegelsen. NAF ønsket en forhandlingsløsning hvis LO godtok lønnsnedslag tilsvarende prisfallet. Hvis forbundene ikke godtok lønnsreduksjon, var arbeidsgiverne innstilt på en storkonflikt som de regnet med ville bli kortvarig. LOs svarte med å kreve 6 timers skift og 42 timers uke med full lønnskompensasjon, begrensning i adgangen til overtid og reallønnsforbedring. NAF svarte med lockout som omfattet 60 000 arbeidstakere. I tillegg deltok 26 000 arbeidere i sympatistreiker.

Konflikten var relativt fredelig. I mai sa begge parter nei til et meglingsforslag. I august sa NAF ja til et anbefalt forslag, men LO sa nei. Streikekassene ble tømt både hos arbeidstakerne og arbeidsgiverne. Da streikebidragene var i ferd med å ta slutt, ble det samme forslaget vedtatt med stort flertall. Lønnsnedslaget ble på omtrent 7 prosent, men det fikk en viss sosial profil. Kjøpekraften ble opprettholdt fordi prisfallet fortsatte. Avtalene hadde 3 års varighet, og det var fredelige år i arbeidslivet. Avtaleperioden ble utvidet med 2 år fram til 1935. I 1933 ga NAF avkall på lønnsnedslag etter indekssklausulen mot at avtaleperioden ble forlenget.

Medlemstallet økte til 144 000 i løpet av 1931 og fram til 1935 steg det til 355 000. En konsekvens av konflikten var at partene innså behovet for ordnete forhold på arbeidsplassen. Erfaringene skapte også grobunn for hovedavtalen som ble inngått mellom LO og NAF i 1935 (Bjørnson 2003 og Petersen 1950).

#### **2.3.2.4 Hovedavtalen – arbeidslivets grunnlov**

Hovedavtalen mellom LO og NAF som ble underskrevet i 1935, innebar en overgang til et mildere klima mellom partene. Det er flere årsaker til at Hovedavtalen ble en realitet. Løsningen av store konflikter i 1920 – tallet og særlig storlockouten i 1931 bidro til større tillit mellom partene. I 1931 var det et linjeskifte på gang i LO. Kommunistpartiet var svekket. Arbeiderpartiet endret sin politikk for å erobre regjeringsmakten. I 1935 overtok Arbeiderpartiet regjeringsmakten. "Hele folket i arbeid" var en viktig parole. Produksjonen måtte økes for å få flere i arbeid. Den faglige og politiske arbeiderbevegelse skulle i

fellesskap bygge landet. På 1930 – tallet hadde LO endret syn på rasjonalisering. Økt produksjon ble sett på som en forutsetning for velferdstiltak (Dølvik og Stokke 1998, Bjørnson 2003).

Hovedavtalen var preget av kompromisser og at partene hadde fått gjennomslag for sitt syn på noen av punktene. Den kom til å inneholde bestemmelser om avstemningsregler, retten til kollektive plassoppsigelser, organisasjonsrett, tillitsmenn, forhandlinger, sympatiaksjoner og oppsigelser. ”De almindelige bestemmelsene” fra Jernavtalen var tatt inn, men det var også noe nytt. Tillitsmannsparagrafene kom til å likne på bestemmelsene i Jernavtalen. Gjennom Hovedavtalen fikk partene et større ansvar for selv å regulere arbeidslivet (Bjørnson 2003). I følge Bowman (2002) var Hovedavtalen er seier for arbeidsgiverne. Løsning av tvister var nå en oppgave for ansvarlige sentrale organisasjoner. I følge Stokke og Dølvik (1998) var inngåelsen av Hovedavtalen starten på en prosess der det norske systemet av arbeidslivsrelasjoner ble gradvis institusjonalisert. En annen konsekvens var at det mildere klimaet satte sitt preg på arbeidsfreden. I perioden 1921 til 1939 gikk det tapt 26 millioner streikedager, mens det i perioden 1950 til 1975 gikk tapt bare ca. 2 millioner streikedager. I mellomkrigstiden var motsetningen mellom arbeidstakerne og bedriftene et dominerende element. Etter hvert ble det større forståelse for at arbeidstakere og bedrifter egentlig var i samme båt. Resultatet ble at begrepet samarbeid kom i forgrunnen (Petersen 1975).

### **2.3.3 Perioden fra 1945**

#### **2.3.3.1 En korporativ samfunnskontrakt**

Etter krigen vokste det fram et korporativt system som ga organisasjonene innflytelse på den statlige politikken. Det var et korporativt system som skulle utfylle den politiske parlamentarismen. Det er uenighet blant forskerne på hvor stor innflytelse dette ga organisasjonene og hvor stor styring staten hadde over partene i arbeidslivet. Hans Otto Frøland mener at organisasjonene fikk reell innflytelse, og at staten tok i bruk regulerende verktøy. Han mener at Arbeiderpartiets økonomiske politikk etter krigen kan karakteriseres som en korporativ samfunnskontrakt som ikke minst regulerte forholdet mellom LO, NAF og staten (Heiret 2003:118). På grunn av gjenreisningsarbeidet og industriell modernisering var det lite rom for velferdsreformer og reallønnsøkning. Motytelsen var løfte om stabile priser. I perioden 1945 til 1952 hadde regjeringen stående lovhjemmel til å ta i bruk tvungen lønnsnemnd. De fleste tariffoppgjørene ble avgjort med tvungen lønnsnemnd. I statlig sektor fastsatte Stortinget lønna (Heiret 2003).

### **2.3.3.2 Pris – og rasjonaliseringslovene**

Francis Sejersted (2005) beskriver striden om planøkonomien i Norge. Utgangspunktet var en provisorisk anordning (lex Thaagaard) som var vedtatt av samlingsregjeringen i London. I følge anordningen kunne Prisdirektoratet forby innskrenking eller stans i produksjonen, påby framstilt bestemte varer, bestemme at bedrifter ikke skulle opprettes eller at bedrifter skulle nedlegges og pålegge avgifter til bruk i prisreguleringsøyemed. Utilbørlig fortjeneste kunne inndras uavhengig om prisene var lovlige eller ikke. I 1947 ble anordningen omgjort til en foreløpig lov (lex Brofoss) som ble stående til 1953. Striden toppet seg i 1947 da det første nasjonalbudsjettet ble lagt fram. Det var preget av planøkonomi. I 1952 la regjeringen fram et lovforslag om permanente pris- og rasjonaliseringslover etter samme lest. Dette førte til en kraftig mobilisering fra NAFs side. Regjeringen valgte da å ikke fremme forslaget til rasjonaliseringslov, men det ble vedtatt en modifisert prislov, og situasjonen roet seg. Nå var det ikke bare NAFs innsats som førte til regjeringens retrett. Kravene som ble stilt for å motta Marshallhjelpen var også en viktig årsak (Sejersted 2005).

### **2.3.3.3 Bedriftsdemokratiet i fokus**

På 1960 – tallet sto utbyggingen av bedriftsdemokratiet sentralt. Det ble knyttet til direkte og indirekte innflytelse over arbeid og arbeidsplass. Samarbeidsforsøkene mellom LO og NAF ble etablert i 1962. Prosjektet ble ledet av Einar Thorsrud og var basert på sosioteknisk organisasjonsteori etter mønster fra Tavistock Institute og Human Relations. Gjennom større grad av kontroll over egen arbeidssituasjon og jobbutførelse, gjennom ”jobbutvidelse” og ”delvis selvstyrte grupper”, ville ”de psykologiske jobbkravene” bli oppfylt. Tilfredse arbeidere ville gi økt produktivitet. Forskerne konkluderte med at selvbestemmelse i sitt eget arbeid var viktigere enn styrerepresentasjon. LO ønsket å holde tillitsmennene utenfor det direkte ledelsesansvaret. Ordningen med bedriftsutvalg kom inn i Hovedavtalen i 1966. Samarbeid om produktivitetsøkning lå til grunn. Begrepet ”alle ansatte” ble innført i avtaleverket. Den enkeltes medvirkning var målet og det var i tråd med Samarbeidsprosjektet.

I 1972 vedtok Stortinget en ny aksjelov som etablerte bedriftsforsamlinger i bedrifter med mer enn 200 ansatte og ga de ansatte rett til 1/3 av plassene i styret. Arbeidsmiljøloven av 1977 ga de ansatte økt innflytelse gjennom Arbeidsmiljøutvalg og verneombud. Brubakken-utvalget leverte i 1985 sin innstilling: ”Videreutvikling av bedriftsdemokratiet”. På 1960-tallet var målsettingen med samarbeidet både demokratisering og

produktivitetsvekst. Medbestemmelse ble nå sett på som et middel for å forbedre effektiviteten og bidra til ”bedriftsutvikling” (Heiret 2003).

#### **2.3.3.4 En liten stat med en åpen økonomi**

Norge er en liten stat med en åpen økonomi, og er sårbar for endringer i internasjonal økonomi. Internasjonale kriser på 1970-tallet og på 1980-tallet fikk store konsekvenser for norsk økonomi. Den norske modellen spilte en avgjørende rolle for å løse krisene. De korporative strukturene som ble etablert før og etter andre verdenskrig hadde gjort oss tilpasningsdyktige (Katzenstein 1985).

Fram til 1970-tallet var vår eksport basert på fiskeri, skogbruk, halvforedlete produkter fra metallindustrien og fra kjemisk industri som var basert på utnyttelsen av billig vannkraft. Oljeinntektene begynte å få betydning på 1970-tallet og på 1990-tallet utgjorde oljen 30 % av eksporten. De store oljeinntektene kunne ha ført til stagnasjon og nedgang i landbasert industri. Oljeindustrien kunne blitt lønnsdrivende og fått store konsekvenser for den konkurranseutsatte industrien. Det kunne ført til en lønnsdrevet inflasjon. For å styre oljeøkonomien spilte den sentraliserte lønnspolitikken og statens inngripen med blant annet tvungen lønnsnemnd, en avgjørende rolle (Dølvik og Stokke 1998, Bowman 2002).

Fram til 1981 sto både oljeselskapene og oljearbeiderne utenfor systemet av arbeidslivsrelasjoner. Oljearbeiderne godtok ikke lønnsstoppen i 1978 og LO-NAF-avtalen som satte tak på lønnsglidningen i 1980. Da Willoch kom til makten i 1981 innkalte han operatørselskapene til møte der han krevde kontroll med lønnsutviklingen og de ville streikene, ellers ville det få konsekvenser for framtidige konsesjonstildelinger. Selskapene meldte seg inn i NAF, og LO-forbundet NOPEF vokste seg sterkt (Heiret 2003). I 1982 etablerte Rikslønnsnemnda et nytt lønssystem for arbeidere på oljeplattformene. Det består av et onshore industrilønnelement og et offshore kompensasjonselement (Dølvik og Stokke 1998:130).

Den internasjonale krisen på 1970-tallet var utløst av at OPEC stengte oljekranene. Industrien ble hardt rammet. Arbeiderpartiregjeringen tok i bruk keynesiansk motkonjunkturpolitikk for å forhindre nedgangen i sysselsettingen. I følge Dølvik og Stokke (1998:129) ble ”Høydepunktet for den norske inntektspolitikken (...) nådd med de såkalte kombinerte oppgjørene i 1975-77.” Arbeiderpartiregjeringen deltok direkte i forhandlingene og finansminister Per Kleppe bidro med ”Kleppe-pakker” som inneholdt skatte- og avgiftslettelse og/eller økte sosiale ytelser. Reallønnen økte i gjennomsnitt med 5 % per år.



”Kleppe-pakkene” utgjorde mellom 40 og 60 prosent av kostnadene i oppgjørene i 1975-77. Inflasjon og ubalanse i økonomien resulterte i devaluering og lønns- og prislov i 1978-79 (Dølvik og Stokke 1998, Heiret 2003).

I Willochs regjeringstid fra 1981 pekte konjunktorene oppover. Kreditt- og boligmarkedet ble deregulert. Det var kraftig økning i det private, kredittfinansierte forbruket. Det var jappe-tid. Høydepunktet var perioden 1983-85. I 1986 kom det en ny oljekrise med fallende oljepriser. Det førte til en kollaps. Det ble regjeringsskifte. Det var omfattende streiker. Willoch-regjeringen hadde trukket seg ut av trepartsamarbeidet.

I tariffoppgjøret i 1980 ble det innført en lavlønnsgaranti: Gjennomsnittslønna i den enkelte bedrift skulle tilsvare minst 85 % av den gjennomsnittlige industriarbeiderlønna. Ordningen skulle finansieres med fond, der både arbeidstakere og arbeidsgivere bidro. Garantien var i bytte mot begrensninger i den lokale forhandlingsretten. I 1982 ble begrensningene fjernet, men garantien ble opprettholdt. I hovedoppgjøret i 1986 ønsket NAF å tvinge igjennom endringer i lavlønnsgarantien. De iverksatte en lockout som resulterte i at 100.000 LO-medlemmer ble utestengt. NAFs plan hadde vært å bytte garantien mot redusert arbeidstid, og det lå ikke en strategisk plan bak lockouten. LO krevde lik arbeidstid for arbeidere og funksjonærer. Det avviste NAF. Forhandlingene ble raskt fastlåste. Lockouten ble sett på som et angrep på de lavlønnte. Det hadde opinionen og media lite sympati med. NAF led et ydmykende nederlag. LO fikk i pose og sekk: lavlønnsgaranti, kortere arbeidstid med full lønnskompensasjon og høye lønnsøkninger (gjennomsnittlig 11.5 % pluss en lønnsglidning på 8.5 %). Bakteppet var et overopphetet arbeidsmarked og en økonomi på randen av kollaps (Dølvik og Stokke 1998, Heiret 2003).

Tilbakeslaget kom i 1987. I mellomoppgjøret ble LO og NAF enige om at det ikke skulle gis lønnstillegg, men lønnsglidningen ble på 8.5 %. Fra 1988 steg arbeidsledigheten kraftig. I løpet av fem år økte den til nesten 9 %. Regjeringen Brundtland iverksatte en økonomisk snuoperasjon med devaluering, et hardt valutaregime og høy rente. Det ble gjeldskrise. Trepartsamarbeidet med staten som tredjepart, ble reetablert. Det var sentrale tariffoppgjør med en moderat lønnsutvikling, og Stortinget vedtok forbud mot lønnsøkning utover de sentrale rammene i 1988 og 1989. (Dølvik og Stokke 1998, Heiret 2003).

### **2.3.3.5 Solidaritetsalternativet**

I 1991 nedsatte regjeringen ”Sysselsettingskommisjonen” med Per Kleppe som leder. Kommisjonen hadde medlemmer fra alle de politiske partiene, LO og NHO.

Kommisjonsarbeidet resulterte i en fem års sosial pakt, ”Solidaritetsalternativet”, som var et inntektspolitisk samarbeid som skulle bedre konkurranseevnen med 10 %. Det skulle sikre økt sysselsetting og en reallønnsvekst på minst 0.5 % pr år. Arbeidsledigheten skulle bringes ned til 3-3.5 % i løpet 1990-årene. I tillegg satte regjeringen i verk arbeidsmarkedstiltak og økning i høyere utdanning. På midten av 1990-tallet hadde konkurranseevnen økt betraktelig og arbeidsledigheten var på retur (Dølvik og Stokke 1998, Heiret 2003)

Hovedoppgjøret i 1996 resulterte i streiker i privat sektor som ble løst uten tvungen lønnsnemnd. Oppgjøret var forbundsvist men var sentralt koordinert. Gjennom å koordinere krav på tvers av sektorer ble aldersgrensen satt ned i Avtalefestet pensjon (AFP), det ble gjennomslag for prinsippene i Etter- og videreutdanningsreformen (EVU) og en reallønnsøkning på 3%, som var et klart avvik fra moderasjonspolitikken (Dølvik og Stokke 1998).

Hovedoppgjøret i 1998 endte med konflikt både i privat, statlig og kommunal sektor. Lønnsveksten ble på over 6 %. Bondevik-regjeringen innkalte de store organisasjonene til konferanse. Resultatet ble at det ble nedsatt flere utvalg: Arntzen – utvalget skulle forberede lønnsoppgjøret i 1999, Holden-utvalget skulle se på hvordan inntektspolitikken kunne bidra til fortsatt sysselsetting, Colbjørnsen-utvalget skulle vurdere Arbeidsmiljøloven og Stabelutvalget skulle se på forhandlingssystemet. I Arntzen-utvalget fikk for første gang YS, AF, Akademikerne, HSH og KS, plass. Utvalget konkluderte med at målet for tariffoppgjøret i 1999 skulle være ”å bidra til full sysselsetting og en kostnadsutvikling på lik linje med andre land slik solidaritetsalternativet la til grunn”(Heiret 2003:235). Lønnsveksten måtte ned fra 6 % til 3.5 % på to år. Rammen for oppgjøret i 1999 var maksimum 4.5 %. Dette ble fulgt i 1999, men i 2000 ble rammen sprengt. Det var flere streiker. Lærerne og sykepleierne fikk solid uttelling. Lærerne fikk 30.000 i gjennomsnittlig tillegg. Holden-utvalgets konklusjon var å bygge ut det inntektspolitiske samarbeidet og øke den sentrale styringen. Hovedorganisasjonene skulle gis mer makt og muligheten til arbeidskamp skulle begrenses. Stabelutvalgets innstilling kom i 2001 og konkluderte med at muligheten til arbeidskamp ikke skulle begrenses, men Riksmeklingsmannen skulle få mer makt, blant annet til å påby organisasjonene (også mot deres vilje) å holde avstemning over et meklingsforslag (Heiret 2003).

NHO-sjef Finn Bergesen utalte 2001 etter at Stabel-utvalget innstilling var framlagt, at det var ikke aktuelt å videreføre dagens oppgjørsform. Det tekniske beregningsutvalget (TBU) skulle sette de økonomiske premissene, og deretter skulle Kontaktutvalget der statsministeren er leder, bli enige om rammen. Ved forbundsvise oppgjør skulle frontfagene forhandle først.

TBU skulle deretter beregne kostnadene for frontfagene. Øvrig lønnsvekst skulle ikke være høyere enn frontfagene. Bergersen understreket av han prinsipielt ville foretrukket at lønningene ble fastsatt på den enkelte bedrift.

I hovedoppgjøret i 2002 ble det generelle tillegget i frontfagene høye slik at det ble lite igjen til lokale forhandlinger. Valla sa i Representantskapet at det var et historisk godt oppgjør for både de med høy utdanning og de lavt lønte og det var en god likelønnsprofil. Det ble kalt for Valla-spagaten. Sentralbanksjefen økte renten begrunnet i oppgjøret, og mange arbeidsplasser gikk tapt. I følge Vallas redegjørelse i Representantskapet reagerte hun sterkt på at LO ble gjort medansvarlig for at et stort antall arbeidsplasser gikk tapt. I Kontaktutvalget foreslo hun at mellomoppgjøret i 2003 skulle være meget moderat, og slik ble det.

### **2.3.3.6 Det norske par**

I følge Sejersted (2005) førte hovedavtalene i Norge og Sverige (Saltsjøbadavtalen av 1938) til ordnete forhold mellom arbeidslivets parter ved at det ble etablert et "solidaritetsspill". Parhestene (lederne av LO og Arbeidsgiverforeningen) fra de to land kom mer enn noen andre til å personifisere ånden i avtalene under sosialdemokratenes hegemoniske periode (Sejersted 2005).

I følge Petersen var forholdet mellom LO-lederne og lederne av Arbeidsgiverforeningen preget av gjensidig respekt og tillit. Det aldri noe personlig motsetningsforhold (Petersen 1975).

### **2.3.3.7 Rammeverket for sentraliserte forhandlinger**

I 1958 vedtok Stortinget Tjenestetvistloven. Med denne loven fikk de ansatte i staten rett til å inngå tariffavtale. Dette markerte et tidsskille i norsk arbeidslivshistorie. Loven innebar en harmonisering av arbeidslivsrelasjonene i privat og statlig sektor (Heiret 2003). Arbeidsretten og Riksmeklingsmannen behandler henholdsvis rettstvister (som tolkning av tariffavtaler) og interestetvister. Begge institusjonene var hjemlet i Arbeidstvistloven av 1915. Rikslønnsnemnda ble opprettet i 1952. Den behandler også frivillig voldgift, men har i hovedsak blitt brukt til tvungen voldgift (Dølvik og Stokke 1998).

Hvis en streik fører til store skadevirkninger for samfunnet eller at den setter liv og helse i fare, kan regjeringen fremme et forslag til egen lov om at konflikten skal avgjøres av Rikslønnsnemnda. Hvis Stortinget er på ferie, kan regjeringen fatte beslutningen ved en

provisorisk anordning (Gjone og Aagaard 1998). Mer enn 130 konflikter er blitt stoppet i perioden 1952 -1996 ved bruk 91 lover og forordninger (Stokke 1996).

Det ikke er lovbestemt minimumslønn, og det forligger ikke en generell allmenngjøring av kollektive avtaler, men private arbeidsgivere er forpliktet til å gjøre de kollektive avtalene gjeldende for sine uorganiserte arbeidstakere. Til tross for lite forskning på området, er det antatt at også arbeidsgivere som ikke er bundet av tariffavtale, bruker bestemmelsene i de relevante overenskomstene. I statlig sektor har Stortinget bestemt at vilkårene i de kollektive avtalene skal dekke alle ansatte, og i kommunesektoren innebærer normene for likebehandling, at avvik fra resultatet av kollektive forhandlinger er uakseptabelt (Dølvik og Stokke 1998).

Avtaledekningen i privat sektor som helhet er beregnet til 50-55 prosent. Dekningen er vesentlig høyere i industrien og lavere i servicesektoren. Tariffavtalene har siden 1964 hatt 2 års varighet. Oppgjørsformen har variert. Den har vært samordnet/sentral, kombinert der staten har deltatt (som på 1970-tallet med Kleppe-pakkene), forbundsvis, eller forbundsvis med sentral koordinering. Mellomoppgjørene er samordnete/sentrale. Resultatet av hovedoppgjøret sendes til uravstemning blant medlemmene. Representantskapet godkjenner mellomoppgjøret (Dølvik og Stokke 1998).

Mekling har hatt stor betydning i tariffoppgjørene. Meklingsinstitusjonen har stor autoritet. Riksmeklingsmannaen har koplingsrett. Det betyr rett til å slå sammen avstemningsresultatene i flere forbund. LO og NAF/NHO har alltid støttet en sterk meklingsinstans. Tvungen voldgift har vært mye brukt. ILO har gjentatte ganger kritisert bruken. Den mest synlige virkningen av både mekling og lønnsnemnd er deres rolle i å bevare sosial orden, ved å forhindre at eksterne grupper undergraver rammeverket for forhandlinger som ble satt opp av hovedaktørene LO-NHO (Dølvik og Stokke 1998).

### **2.3.3.8 Korporative organ**

Kontaktutvalget ble etablert av regjeringen i 1962. Det er et uformelt utvalg der stats- og finansministeren drøfter grunnlaget for lønnsdannelsen. De samme organisasjonene som møter i Kontaktutvalget møter også Det tekniske beregningsutvalget. Dette utvalget ble opprettet av Borten-regjeringen i 1967. Utvalget ledes av Statistisk sentralbyrå. Utvalget oppgave er å beregne effekten av lønnsoppgjørene og skape en felles forståelse av den økonomiske situasjonen. Utvalget var forbeholdt LO og NAF/NHO, og først i forbindelse med Arntzen-utvalget i 1998 fikk alle hovedorganisasjonene innpass (Heiret 2003).

Frontfagene (de konkurranseutsatte sektorene) forhandler først og legger rammene for de øvrige forhandlingene. Dette har vært mønsteret siden 1950-tallet. Frontfagsmodellen ble i 1977 formalisert i Aukrust-modellen. I følge modellen skal rammene for en ansvarlig lønnsvekst fastsettes på grunnlag av den internasjonale prisstigningen og produktiviteten i de konkurranseutsatte sektorene (Dølvik og Stokke 1998).

### **2.3.3.9 Arbeidstakerorganisering**

Organisasjonsgraden har variert mellom 50 og 57 prosent siden andre verdenskrig. Organisasjonsgraden har ligget rundt 56-57 prosent siden 1980. LOs andel av de organiserte er redusert fra 41 prosent i 1960 til 30 prosent i 1990. LO-forbundene organiserer etter industriforbundsformen. I prinsippet kan arbeidere og funksjonærer, og alle yrkesgruppene innenfor samme sektor, være medlemmer av samme forbund. Dette organisasjonsprinsippet har LO hatt siden 1920-tallet. På midten av 1990-tallet hadde LO 28 forbund med ca. 800.000 medlemmer. YS og AF ble etablert på slutten av 1970-tallet. YS er konkurrent til LO og AF organiserte utdanningsgruppene. I 1995 hadde AF 36 forbund med 250.000 medlemmer og YS hadde 18 forbund med 215.000 medlemmer. (Dølvik og Stokke 1998:124).

På slutten av 1990-tallet ble Akademikerne etablert med blant annet leger, prester, sivilingeniører, jurister, tannleger og forskere. AF ble nedlagt i 2001. I 2001 ble Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon (UHO) stiftet. Den hadde 215.000 medlemmer (heter Unio i dag og har 270.000 medlemmer). Den hadde sitt tyngdepunkt blant høyt utdannede i offentlig sektor (blant annet sykepleiere, lærere, politi). I 2002 ble Utdanningsforbundet etablert. Det var en sammenslåing av Norsk Lærerlag og Læreforbundet. Forbundet var en del av UHO og hadde 130.000 medlemmer (140.000 i 2007). Helse- og Sosialforbundet med ca. 50.000 medlemmer meldte seg ut av YS og slo seg sammen med Norsk Kommuneforbundet til Fagforbundet i 2003. Fagforbundet har i dag i underkant av 300.000 medlemmer og er tilsluttet LO (Heiret 2003).

LO er størst både i offentlig og privat sektor, og det gir LO en maktposisjon i tariffoppgjørene. LO har en vedtektsfestet overordnet og koordinerende myndighet overfor forbundene. Den brukes aktivt, og det gjelder særlig i utformingen av tariffpolitikken og gjennomføringen av tariffoppgjørene (Dølvik og Stokke 1998).

### **2.3.3.10 Arbeidsgiverorganisering**

NHO er største hovedsammenslutningen i privat sektor. NHO er et resultat av sammenslåingen av NAF, Norges Industriforbund og Norges Håndverkerforbund. Rundt år 2000 organiserte NHO bedrifter med 450.000 ansatte. Antall bransjeforeninger er redusert og det er etablert en sterkere sentral ledelse (Stokke 200b). HSH er nest størst i privat sektor. I 2000 var 9600 bedrifter medlemmer med 150.000 ansatte. Bedriftene er direkte tilsluttet, og alle tariffavtaler inngås av HSH sentralt. NAVO ble stiftet i 1993 og er arbeidsgiverforening for virksomheter som er skilt ut fra statlige tariffområder, og skal være et næringspolitisk alternativ til NHO. I 2000 organiserte NAVO 143 bedrifter med ca. 43000 ansatte. NRK og Telenor var de største. De nye statlige helseforetakene meldte seg inn 1. januar 2002 og antall ansatte økte til 180.000 (Heiret 2003).

I kommunesektoren er det KS som er arbeidsgiverpart. Unntaket er Oslo som er eget avtaleområde. Hovedforhandlingene omfatter 300.000 og er regulert av Arbeidstvistloven. Det samme gjelder for de halvstatlige virksomhetene i NAVO. I staten er regjeringen den formelle arbeidsgiveren representert ved det departementet som har ansvaret for tariffoppgjørene. Hovedoppgjørene omfatter 250.000. Hovedoppgjørene reguleres av Tjenestetvistloven (Dølvik og Stokke 1998).

Sentralisert makt og klar avgrensing av avtaleområdene fører til lite konkurranse mellom organisasjonene. I følge Dølvik og Stokke har ”den dominerende rollen som sammenslutningene har i den tradisjonelle industrien, med koordinering av tariffpolitikken under overoppsyn av NHO, bidratt til institusjonalisering av en omfattende forhandlingsstruktur basert på gjensidig tillitsforhold særlig, med LO og dets forbund.” Det har ikke vært alvorlige spenninger mellom industrien og andre deler av privat sektor (Dølvik og Stokke 1998).

### **2.3.4 Oppsummering**

I denne framstillingen av Den norske modellen har jeg hatt som formål å beskrive framveksten av sentraliserte forhandlinger, prosessen med å bygge opp tillit mellom partene gjennom mange og langvarige konflikter og sterk polarisering innad i LO og etableringen av det korporative systemet med rammene rundt tariffoppgjørene og etablering av de korporative organene.

I tillegg har jeg ønsket å vise systemets levedyktighet gjennom de siste tiårene. De to sentrale partene i arbeidslivet har tatt ansvar i alvorlige kriser landet har vært i, hatt makt og vilje til å styre egne organisasjoner og hatt organisatorisk styrke til å slå tilbake angrep på Den

norske modellen. Respekt og tillit har vært viktige faktorer. Dølvik og Stokke (1998:122) mener at ”Utviklingen av arbeidsrelasjonene og kollektive forhandlinger i Norge samsvarer sterkt med Sissons (1987) tese at historiske kompromiss skaper strukturer, holdninger og vaner som ikke er lett å endre.” De mener at styrken med Den norske modellen er at den er sentralisert men også i stor grad desentralisert. Det mener også Bowman og Heiret. Bowman (2002) mener NHO ønsker å beholde Den norske modellen. Desentralisering i en norsk kontekst betyr å beholde en sterk rolle til sterkt sentraliserte hovedsammenslutninger som samtidig bidrar til fleksibilitet på bedriftsnivå. Han siterer en NHO – strateg som sier at man samtidig må ha både sentralisering og desentralisering. Heiret (2003:245) sier i sin vurdering av fremtiden for Den norske modellen: ” Heller enn de store (sammen) bruddene, ser jeg for meg justeringer og tilpasninger innenfor rammene av et system av arbeidslivsrelasjoner der avgjørende institusjoner ble etablert i de første to tiårene av det forrige århundret, mens systemets karakteristiske trekk slik vi i dag kjenner dem, ble tilført i tiårene etter 1945. Dermed kan også de neste tiårene bli preget av så vel internasjonal konkurranse som nasjonale reguleringer og institusjoner, i et system der visjonene om økonomisk demokrati har måttet vike for mer pragmatiske forsøk på å sikre konkurransekraften til AS Norge.”

#### **2.4. Ikke – beslutninger eller det todimensjonale synet på makt**

Artikkelen til Bachrach og Baratz: Two faces of power (1962), er en kritikk av forskning av lokalsamfunn der sosiologisk orienterte forskere fant at makt er sterkt sentralisert mens statsvitenskapelig orienterte forskere mente at makten er spredd. Med andre ord var sosiologene elitistisk orientert og statsviterne var pluralistisk orientert. Bachrach og Baratz mente at istedenfor å spørre ”Hvem styrer?” eller ” Har noen makt?”, burde en undersøke hva som mobiliserte partiskheten (mobilisation of bias) i de politiske institusjonene. Etter å ha analysert de dominerende verdiene, mytene og de etablerte politiske prosedyrene og spillereglene, burde forskeren gjøre en undersøkelse om hvilke personer som tjente på motsetninger og hvem som ble negativt berørt av politiske beslutninger. Deretter skulle vedkommende undersøke dynamikken i ”ikke-beslutninger”. Det betyr at vedkommende ville måtte undersøke i hvilken utstrekning og på hvilken måte, de status quo - orienterte personene og gruppene influerer på disse verdiene i lokalsamfunnet og i disse politiske institusjonene, og som har en tendens til å begrense antall beslutninger til ”sikre” saker. Til slutt skulle forskeren ved å bruke denne kunnskapen som grunnlag for analysen og som en standard for å skille

mellom ”nøkkel-” og ”rutine-”politiske beslutninger, analysere deltakelsen i beslutningsprosessen i konkrete saker, slik pluralistene gjør det.

#### **2.4.1 Det todimensjonale synet på makt**

B & Bs teori er presentert som det todimensjonale synet på makt (the two-dimensional view) i Steven Lukes (1981): ”Power. A Radical View.” Han legger vekt på at det ikke bare er beslutninger som skal undersøkes, men også ikke-beslutninger. De som aktører som forhindrer at saker som ikke er i samsvar med deres interesser og verdier, kommer til behandling/settes på dagsorden, utøver makt i form av kontroll over ikke-beslutninger. De sørger for at de ”sikre” sakene blir satt på dagsorden. De har med andre ord redigeringsmakt.

Artikkelen til Bachrach og Baratz er en kritikk av det endimensjonale synet på makt som tar utgangspunktet i beslutningstaking. Dette synet sier at makt utøves når A deltar i beslutningstaking som påvirker B. I følge B & B utøves makt også når A bruker krefter på å skape eller forsterke sosiale og institusjonelle praksiser, som begrenser spillerommet og offentlighetens innsyn i den politiske prosessen. I følge Lukes er det sentrale punktet: ”I den grad en person eller en gruppe, bevisst eller ubevisst, lager eller forsterker barrierer for offentlig innsyn i politiske konflikter, har denne personen eller gruppen makt”(Lukes 1981:16)

B & B siterer Schattschneider: “All forms of political organisation have a bias in favor of the exploitation of some kinds of conflict and the suppression of others, because *organisation is the mobilisation of bias*. Some issues are organised into politics while others are organised out”(Lukes 1981:16). I følge Lukes er det dette som gjør B & Bs arbeid så viktig. De bringer mobilisering av partiskhet (“mobilisation of bias”) inn i diskusjonen om makt. Dette er (i følge B & B): ”Et sett med framherskende verdier, tro, ritualer og institusjonelle prosedyrer (spilleregler) som opererer systematisk og konsekvent til nytte for visse personer og grupper på bekostning av andre. De som har nytte av dette blir plassert i framtrepende posisjoner for å forsvare og fremme sine hevdvunne interesser. Ofte enn at dette ikke er tilfelle, er forsvarerne av status quo en minoritet eller elitegruppe innenfor befolkningen/populasjonen det her er snakk om. Elitismen er verken forutbestemt eller allestedsnærværende: som motstandere av krigen i Viet Nam kan bevitne, kan, og det skjer ofte, mobiliseringen av partiskhet være til nytte for et klart flertall”(Lukes 1981:17).

B & B bruker ordet makt om all former for vellykket kontroll av A over B som fører til at B føyer seg. De bruker også ordet makt i tilfeller der B føyer seg etter trussel om sanksjoner. De har utviklet en typologi over former for makt som omfatter tvang, innflytelse,



autoritet, styrke/makt og manipulasjon. Tvang eksisterer når A sikrer føyelighet fra B gjennom trussel om å ta fra B et gode eller en fordel. Innflytelse er til stede når A uten å ty til skjult eller åpen trussel om å ta fra goder, får B til å endre atferd. I en situasjon der autoritet er til stede føyer B seg fordi han innser at As ledelse er fornuftig i forhold til hans verdier, enten fordi innholdet er legitimt og fornuftig, eller fordi den er et resultat av en legitim og fornuftig prosedyre. I tilfeller der styrke/makt brukes oppnår A sine mål til tross for at B ikke vil føye seg, fordi A fratår B valget mellom å føye seg og ikke å føye seg. Manipulasjon er et aspekt ved styrke/makt der B føyer seg uten å anerkjenne verken kravet som stilles til ham eller årsaken til kravet.

B & Bs kritikk av pluralistenes endimensjonale syn på makt er at de overdriver betydningen av å sette fram forslag, å ta beslutninger og å forkaste forslag. De tar ikke hensyn til det faktum at makt kan utøves, og utøves ofte, ved å begrense spillerommet for beslutninger til relativt sikre saker. I følge B & B er ikke-beslutninger som begrenser omfanget av beslutningstaking, også beslutninger. Disse behøver ikke være åpne eller begrenset til en spesiell sak, eller bevisst tatt for å ekskludere eventuelle utfordrere.

For å få en tilfredsstillende analyse av den todimensjonale makten, må både beslutningstaking og ikke-beslutningstaking undersøkes. B & B redefinerer grensene for hva som er en politisk sak. Pluralistene mener at disse grensene settes av det observerte politiske systemet eller heller eliten i dette systemet. For B & B er det avgjørende viktig å identifisere potensielle saker som ikke-beslutningstaking hindrer blir aktuelle. Viktige saker eller nøkkelsaker, kan være aktuelle eller potensielle. En nøkkelsak er en som innebærer en reell utfordring for maktressursene, eller autoriteten til de som for tiden dominerer prosessen som bestemmer de politiske resultatene.

Til tross for avgjørende forskjeller, har pluralistene og B & B et betydningsfullt felles trekk: vektleggingen av en aktuell, observerbar konflikt. På samme måte som pluralistene hevder at makt i beslutningstaking blir synlig der det er konflikt, mener B & B at det samme gjelder i saker med ikke-beslutningstaking. De sier at hvis det ikke er en åpen eller skjult konflikt, må man anta at det er konsensus om den gjeldende fordelingen av verdier. Konflikten som de fastholder er nødvendig, er mellom interessene til de som er engasjert i ikke-beslutningstaking, og interessene til dem som er utelukket fra en høring i det politiske systemet. Observatøren må avgjøre om de personene og gruppene som åpenbart ikke får støtte ved mobilisering av partiskhet, har åpne eller skjulte klagemål. Åpne klagemål er slike som har frembrakt en sak i det politiske systemet. Skjulte klagemål er fortsatt utenfor systemet.

De viktigste elementene i det todimensjonale synet på makt er således:

- (Kvalifisert) Kritikk av fokuset på atferd
- Fokus på beslutningstaking og ikke – beslutningstaking
- Saker og potensielle saker
- Observerbar (skjult og åpen) konflikt
- Interesser, sett på som politisk preferanse og klagemål

Dette synet på makt viser hvordan makt utøves i organisasjoner og i politikken der maktbruken ikke oppleves som maktbruk fordi den tilsynelatende følger spillereglene. De som har kontroll over prosessen og over dagsorden, sørger for at det er saker som er i deres interesser som blir gjenstand for beslutningstaking. De som har interesser som ikke er i samsvar med de som har kontroll over prosessen, blir holdt utenfor systemet. Det resulterer i en ikke-beslutning. B & B vektlegger at det må foreligge en interessekonflikt som både kan være åpen eller skjult. Her er etter min mening en uklarhet. Den går på hvordan observatøren skal kunne avgjøre om det er en interessekonflikt når det tilsynelatende foreligger konsensus. En slik situasjon vil forligge når de som har kontrollen, legger fram et forslag til vedtak som tilsynelatende ivaretar motpartens interesser, men kun sikrer interessene til de som har kontrollen. Ved en slik tilsynelatende konsensus vil motforstillingene ikke komme i forkant, og beslutningen kan ende i enstemmighet. Det er først i etterkant at realiteten i beslutningen blir synlig. Det vil også dette tilfellet være snakk om en ikke-beslutning.

## **2.5 Symbolpolitikk**

### **2.5.1 Innledning**

Symbolpolitikk er et ord som brukes mye i politisk journalistikk. Ordet er vanskelig å definere. Det kan ha både en positiv og negativ betydning.

For å definere og beskrive bruken av begrepet har jeg valgt ut to forskningsarbeider. Det ene er en svensk doktoravhandling i statsvitenskap, ”Studier i symbolpolitikk” av Santesson – Wilson, Peter (Lund University 2003), og det andre arbeidet er en artikkel som opprinnelig var på engelsk og var trykt i Zeitschrift für Soziologie nr. 2 1992, ”Politiske gjerninger som kommunikasjon” av Brox, Ottar. Den inngår i boka ”Symbolpolitikk og parlamentarisk styring”. Rasch, Bjørn Erik, er redaktør (Universitetsforlaget 1993). Jeg tar også med en kort beskrivelse av Edelmans teori Edelman 1964).

### **2.5.2 Edelman**

Edelman blir sett på som pioneren innen feltet. Han har studert betydningen av symbolske uttrykk og symbolismens rolle i opinionsdannelsen. Han mener at politiske krav som regel er følelsesmessig begrunnet. Det viktigste i politikken blir derfor å signalisere forsikringer om gode hensikter, og ikke hva dette innebærer. Konsekvensen av dette er at selv om de politiske kravene blir innfridd, vil det fortsatt foreligge et følelsesmessig behov som ikke er dekket. Det psykologiske behovet er der fortsatt til tross for at behovets materielle manifestasjon er blitt innfridd. For egen del vil jeg som eksempel på dette, bruke en ofte sitert uttalelse fra den svenske statsministeren Tage Erlander: ”Den økende velstands stigende misnøye.” Edelman skiller mellom to typer symboler: refererende og kondenserende. Refererende symboler er en teknisk måte å beskrive de objektive elementene i situasjoner på, for eksempel ved bruk av statistikk over arbeidsulykker. Kondenserende symboler vekker følelsene som er assosiert ved situasjonen, for eksempel nasjonalfølelse og engstelse. De er de kondenserende symbolene som studeres i symbolpolitikken (Edelman 1964).

### **2.5.3 Santesson-Wilson**

Hvorfor fatter politikere effektløse vedtak? Hvorfor kan det bli store politiske konflikter i saker av liten betydning? Vanligvis fattes det politiske vedtak fordi man ønsker konkrete resultater. ”Symbolpolitikk er når politiske beslutninger blir viktige, ikke fordi at de nødvendigvis har konkrete effekter som man vil oppnå, men fordi de symboliserer noe viktig. Symbolpolitikk er når man begynner å tolke politiske beslutninger, akkurat som man tolker presanger, høfligheter og vennetjenester. Da blir det viktig, i blant det viktigste, hvilke holdninger beslutningene uttrykker, ikke bare hvilke effekter de har” (Santesson-Wilson 2003:2). Ordet symbolpolitikk brukes regelmessig i den politiske journalistikken. Det brukes ofte i nedsettende betydning og da som en anklage om politisk uhederlighet. I følge Santesson – Wilson har ikke symbolpolitikk vært gjenstand for forskning i noen særlig grad. I sin doktoravhandling: ”Studier i symbolpolitikk” analyserer han symbolpolitikken mekanismer og deres påvirkning på politisk beslutningstaking. Han studerer 2 saker i svensk politikk: Beslutningen om bredbåndssatsing fra 2000 og beslutningen om å starte avviklingen av kjernekraften med stengning av Barsebäckreaktorene i 1997.

Begrepet symbolpolitikk er vanskelig å presisere, sier han. Kondenserende symboler er vanskelig å operasjonalisere. I begrepet ligger en black box-modell av individet, og det sier lite om hvordan symbolene fungerer. Santesson-Wilson stiller spørsmålet: ”Hvordan kan et

politisk spørsmål gjøres viktig uten at det kausalt påvirker politiske mål?” Han har fire svar. Han mener man kan dele symbolpolitiske fenomen inn i fire ulike slag: *kategorier, prinsipper, eksempel og uttrykk*. 1. *Kategorier* er en måte å lage koblinger mellom saker, ikke fordi den ene saken skulle påvirke den andre rent årsaksmessig, men fordi de anses å være samme type saker. De hører til samme kategori. 2. *Prinsipper* er en måte å gi kategoriene normative implikasjoner. I og med at sakene er av samme type, bør de behandles på samme måte. 3. *Eksempel* er når en spesiell sak blir viktig, fordi den løftes fram som et typisk eksempel på et mye større fenomen. Enkeltaken blir prototyp. Han har som eksempel seldøden sommeren 1988. Den ble politisk viktig. Det var ikke selungenes helse som var politisk sentralt, men fordi fenomenet fungerte som et eksempel. Miljøspørsmålene hadde vært abstrakte, men seldøden gjorde de konkrete og følelsesmessig engasjerende. 4. *Uttrykk* er når man bruker politiske vedtak til å sende signaler om ens holdninger og motiver. Det kan være fristende når verbale beslutninger savner troverdighet, eller om en aktør bevisst vil sende motstridende signaler gjennom ett og samme vedtak.

Santesson – Wilson påpeker at symbolpolitikk er ikke et enten - eller – fenomen. Det er veldig sjelden at politiske beslutninger er rendyrket symbolske eller helt uten symbolske innslag. Man finner grader av symbolpolitikk som blandes med tradisjonelle, instrumentelle faktorer i beslutningstakingen. I begge case – studiene (bredbånd og Barsebäck) har han funnet blanding av symbolpolitiske og tradisjonelle instrumentelle innslag. Bredbåndsforbindelse framsto som et prototypisk eksempel på IT og Den nye økonomien. Gjennom beslutningen om en statlig bredbåndssatsing, signaliserte regjeringen engasjement i Den nye økonomien. Vedtaket om avviklingen av kjernekraften var delvis en symbolpolitisk løsning på en målkonflikt som regjeringen sto overfor. Barsebäck 1 ble vedtatt avviklet i 1980. Vedtaket i 1997 signaliserte et fortsatt engasjement i avviklingen av kjernekraften. Regjeringen kunne samtidig fastsette tidspunktet for avvikling til 2010 og unngå å bli rammet av beskyldninger om å svikte i kjernekraftspørsmålet.

#### **2.5.4 Ottar Brox**

Artikkelen til Ottar Brox: ”Politiske gjerninger som kommunikasjon” i Rasch, Bjørn Erik (red.): ”Symbolpolitikk og parlamentarisk styring” (Universitetsforlaget 1993) var opprinnelig på engelsk og var trykt i Zeitschrift für Soziologie nr. 2 1992. Brox bruker erfaringen som stortingsrepresentant for SV i perioden 1973 – 77, i sin analyse av symbolpolitikk. Han mener

at Stortinget har endret seg fra verksted til teater. Man gjør/lager ting på et verksted. Teateret er en arena for å si ting, dvs. produsere budskap eller kommunisere.

I følge Brox bygger artikkelen på en enkel idé: Det symbolet som A bruker til et spesielt kommunikativt formål, kan være av stor interesse for B. Per kan si ting på måter som endrer den materielle tilstanden i verden for Pål. Det kan være behov for å bruke materielle ting som madonnafigur og flagg til kommunikative formål. Tilfeller der valg av symboler kan være bestemt av de instrumentelle implikasjonene det har at vi bruker dem, er av større interesse. Her trekker han fram former for symbolsk bruk av budsjetter, lover og andre instrumentelle politiske størrelser. Her er han inspirert av Murray Edelman (1964).

Produksjon av symboler er et nødvendig aspekt ved all politisk handling. ”Den som har en god politisk løsning på sine velgeres problemer, er nødt til å framstille den i et gunstig lys, dvs. velge effektive symboler, like mye som de som har dårlige løsninger” (Brox 1993:22). Symbolpolitikk i form av lansering av forslag som det ikke er meningen å gjennomføre, kan bidra til å fortrenge arbeidet med å utvikle instrumentelle løsninger.

Brox viser til Goffmans “The Presentation of Self in Everyday life” (1959). Handlinger som kan forklares med referanse til instrumentelle hensikter, kan inneholde ekspressive aspekter. Brox bruker flere eksempler fra politikken. Et forslag eller en lov kan være et middel til å uttrykke forskjellen mellom en sjøl og andre.

Brox viser også til Rappaport (1971) som trekker inn elementær semiologi, etologi og lingvistikk i sin analyse av tsjembagaenes religion for å utvikle et perspektiv som Brox mener kan hjelpe oss å forstå gjerningsspråket som i dag er viktig i vestlig politikk. Rappaport viser til forskjellen mellom dyr og menneskers tegnbruk som ligger i forholdet mellom tegn og referent. Mennesket er i stand til å kutte forbindelsen mellom tegn og referent. Påfuglhannen viser halen sin til påfuglhøna som et tegn på interesse. En katt skyter rygg som tegn på aggresjon og frykt. Dette er pålitelige indikatorer på emosjonelle tilstander. Romeo kan oppvarte Julie med blomster som tegn på interesse uten å være det. Noen mennesker kan ha et ønske om å skremme andre gjennom kroppsspråk eller våpen uten å føle aggresjon. Romeos blomster kan utløse emosjonelle prosesser i Julie uten at han er forelsket i henne. Brox viser her at et symbol kan stå for noe, men også stå istedenfor noe. Symboler gjør med andre ord løgn, hykleri, simulering og falskneri mulig. Rappaports måte å resonnerer på kan hjelpe oss til å forstå det moderne politiske gjerningsspråkets grammatiske regler.

Når symbolene ikke lenger utløser de forventede prosessene i mottakerens kropp og sjel, mister de sin effekt, og troverdighetsproblemet oppstår. ”Troverdigheten undergraves til det punkt der verbale budskap om intensjoner, prioriteter eller lojaliteter i partiprogrammer

simpelthen oppfattes som tomme ord. Det som pleide å være effektive verbale symboler innenfor det ordinære språket, er ikke lenger ladet med mening: De produserer ikke lenger de planlagte eller forventede virkninger hos tilhørerne. Ord gjør ikke jobben sin lenger, fordi ingen tror på dem” (Brox 1993:24). Santesson-Wilson viser til denne hypotesen som Brox har formulert og kaller den for *inflasjonshypotesen* (Santesson-Wilson 2003:56). Brox mener at i de fleste land der partier konkurrerer om oppslutning i opinionen, blir ”politikk” allment assosiert med tomme ord. De verbale symbolene som brukes i politisk kommunikasjon i vestlige demokratier, har langt på vei har mistet sin virkning. De som ønsker tilhørernes stemmer skriker: ”ULV” litt for ofte. Man kan si at man er dypt nedtrykt, men det er først når tårene renner at publikum vet at det er en referent bak symbolet. Politikere som kan kontrollere sitt nervesystem kan framkalle ”krokodilletårer”. Vi bruker ”animalske” indikatorer, på grunn av den menneskelige evnen til å kutte forbindelsen mellom symbol og referent.

Når det gamle språket ikke fungerer lenger, finner man på noe nytt. I amerikansk valgkamp er kandidatene opptatt av å presentere seg gjennom sin ”record”. Hvordan har kandidatene brukt sine ressurser? Hvordan stemte de ved den og den anledningen? Å presentere seg selv gjennom ”record” er å si ting ved hjelp av gjerninger. Brox bruker som eksempel: Hvis alle er mot terrorisme i sine verbale politiske utsagn, blir budskapet utladet med hensyn til mening. Da kan å bombe Libya kan den eneste troverdige måten å si hvem som virkelig er mot terrorisme.

I den nye koden ligger det en kostnad. Til forskjell fra ord som symboler, medfører gjerninger en kostnad. Stemmer man for et budsjettforslag blir det mindre til disposisjon på andre områder. Det kan skaffe en nye velgere samtidig som noen blir rammet. Gjennom sin ”record” blir muligheten til å operere med symboler uten referent stengt eller gjort vanskelig tilgjengelig, men Brox mener at under de nye reglene fortsetter den menneskelige tendensen til å kutte forbindelsen mellom referent og symbol. Ens ”record” kan bestå av en samling av referentløse symboler. Visse typer handlinger kan aksepteres som symboler for visse politiske verdier. Man må finne handlinger av type budsjettposter. Som politiker kan det på lang sikt være viktig å ivareta velgernes instrumentelle interesser og endre den materielle tilstanden slik at de får et bedre liv. På kort sikt er det viktigst å presentere seg selv.

Brox har laget en preferanseliste av saker som symboler (”som en øvelse med sikte på å stille opp en mer komplett grammatikk for gjerningsspråket”) med den beste typen sak øverst:

1. Saker som gjør og sier ting samtidig. Et eksempel kan være en lov som gjør ditt partis engasjement i arbeiderklassens velferd synlig, samtidig som den faktisk ”endrer den materielle tilstanden i verden” ved for eksempel å gi alle rett til arbeidsledighetstrygd. Det beste er naturligvis at slike saker heller ikke skader noen på noen lett synlig måte.
2. Den nest beste sorten sak er synlig og har positive instrumentelle effekter for ens egne velgere, på samme måte som kategori 1, mens andre kan berøres negativt.
3. Saker som er synlige, men som knapt nok har instrumentelle effekter for noen.
4. Saker som er like synlige, men som kan skade noen.

Som politiker misunte Brox ofte politikere av sin bestefars generasjon som kunne presentere seg selv og samtidig endre Nord - Norge fundamentalt gjennom en eneste sak: råfiskloven. Den ga fiskernes organisasjoner rett til å fastsette minstepriser, og det sikret at fiskerne fikk fordelene av de rike fiskeressursene. For han som politiker var det ikke lett å finne slike saker etter 40 år med sosialdemokratisk styre. ” Men behovet for å sende budskap, og uttrykke prioriteter og sterk oppslutning om verdier, innebærer et permanent press på alle partier i et moderne parlamentarisk system, nesten som behovet for kalorier er permanent for alle levende skapninger. En politiker kan overleve sjøl om han ikke løser noe konkret, praktisk problem, men han er ferdig om han ikke er i stand til å uttrykke bekymring.”

Brox oppsummerer artikkelen i fem punkter. Jeg tar med tre av dem Brox (1993:40):

1. Gitt at ”ikke - beslutninger” spiller en viktig rolle i omformingen av vestlige samfunn (Bachrach og Baratz 1963), burde vi kanskje interessere oss mer for den mulighet at politiske verksteder (som Stortinget) blir overtatt av aktører som er interessert i arenaen som teater.
2. Uhemmet ekspressiv opptrapping i politisk kommunikasjon underminerer troverdigheten i politiske ytringer.
3. Derfor må de som gjerne vil bli hørt og trodd, uttrykke seg gjennom sin ”record”, det vil si gjerninger, symboler som ikke kan frikobles fra sine instrumentelle referenter.

### **2.5.5 Oppsummering**

Samlet gir disse bidragene innsikt i hvorfor man velger å ta i bruk symbolpolitikk og hvordan den virker. Ved bruk av typologi og preferanselista kan man bestemme hvilken type symbolpolitikk som er anvendt. Dette vil kunne gi en forståelse av og innsikt i LO-ledelsens bruk av symbolpolitikk i skrift og tale.

## 2.6 Avslutning

De fire teoretiske perspektivene som er presentert gir et utgangspunkt for å forstå ulike sider ved LOs behandling av GP-problemet.

Olsons teori kan brukes til å forstå medlemmenes og tillitsvalgtes sterke krav om tiltak ved å se på hvordan krav og begrunnelse er framsatt både skriftlig og muntlig, og ved å se på hvilke erfaringer som ligger i systemet.

Den norske modellen er et perspektiv som kan brukes til å forstå prosessen i LO fram til og med Kongressen i 2005, og hvorfor prosessen endte opp med at LO ikke forpliktet seg til å fronte krav om tiltak mot GP. Det gjelder både det gjensidige tillitsforholdet som ligger implisitt i modellen, den rollen LO har i det korporative systemet, og den nytten LO har av systemet.

B & Bs teori kan gi forklaring på Sekretariatets rolle i prosessen, ved å se på beslutningene som ble tatt i 2001 og 2005, og studere interessekonflikten innad i LO som kom til uttrykk både i media og fra talerstolen.

Teoriene om symbolpolitikk kan gi innsikt i hvorfor LO – ledelsen frontet kampen mot GP både i skrift og tale, uten at det førte til vedtak om tiltak mot GP.



## **3. Data og metode**

### **3.1 Valg av metode**

Problemstillingen legger føringene for valg av metode. Jeg skulle beskrive en prosess som varte i godt og vel 4 år. Denne beskrivelsen skulle gi svar på hvilke tiltak som ble innført mot GP, og gi grunnlag for forklaringer på utfallet på prosessen. Dette forutsatte en kvalitativ tilnærming. Kvalitativ metode gir fyldig tilgang til data. Inspirert av Clifford Geertz (1973) var jeg opptatt av å gi en fyldig og detaljert beskrivelse.

For å belyse prosessen og besvare problemstillingene har jeg brukt ulike data og metoder. Jeg har personlige intervjuer med representanter fra LO-ledelsen, fra LOs administrasjon og fra forbund. Jeg har dessuten hatt samtaler/kommunisert med representanter fra LO-ledelsen, forbundsledere og ledere og medarbeidere i LOs administrasjon på telefon og via e-post. Jeg har samlet inn historiske data fra skriftlige kilder fra arkiver, aviser og fagblad.

### **3.2 Datagrunnlaget**

#### **3.2.1 De skriftlige kildene**

Etter søknad fikk jeg innvilget innsyn i protokollene fra Sekretariatets møter. LOs arkiv ordnet plass til meg i sine lokaler, og de hentet fram protokollene jeg hadde behov for. På 1970-tallet var LO igjennom en liknende prosess som i 2000-2001. Jeg mente det var viktig å danne meg et bilde av hva som skjedde i denne perioden. Det ville danne et bakteppe for den prosessen jeg skulle studere.

Jeg gikk igjennom protokollene fra og med 1973 til og med 1976. Protokollen fra 1977 var ikke å oppdrive til tross for iherdig innsats fra arkivet. Det ble søkt rundt på avdelingene uten resultat. Protokollen fra 1977 anså jeg som viktig. Det var det året de gikk bort fra kravet om tariffavgift og gikk inn for skattefradrag. Jeg gikk så igjennom protokollene fra andre halvdel av 2000 til ut 2005.

I Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek (AAB) fikk jeg tilgang på protokollene fra kongressene i 1969, 1973, 1977, 2001, og 2005 og representantskapsmøtene fra 1970 til 1978 og fra 2000 til og med 2005. I LO-Media der mange av LOs fagblad har kontorfellesskap, fikk jeg tilgang på fagblad for perioden 2000 til og med 2005, først og fremst LO-Aktuelt og Transportarbeideren. Jeg gikk igjennom alle årgangene av LO-Aktuelt og Transportarbeideren. Det viste seg at også blant annet fagbladene til Hotell og Restaurant og

Handel og Kontor ga nyttig informasjon. Relevant stoff fra avisene fikk jeg i hovedsak gjennom UiOs søkeprogram Atext, men også fra personer jeg hadde kontakt blant annet i LO-Media.

### **3.2.2 Intervjuer, kontakter og samtaler**

Jeg har intervjuet følgende: tidligere LO-leder, Yngve Hågensen, leder av Norsk Sjømannsforbund, Erik Bratvold, nestleder i Norsk Transportarbeiderforbund, Lars M. Johnsen, forbundssekretær i Norsk Arbeidsmandsforbund, Svein Johansen og leder av Forhandlingsavdelingen i LO, Knut Boddning.

Jeg benyttet forskjellige intervjuguider ved intervjuene. Alle fikk spørsmål om hvordan de vurderte Valla utspill eller hvorfor utspillet kom, hvordan de vurderte vedtaket fra 2001: "Det skal lønne seg på være fagorganisert" og hva skjedde med Dahl-utvalget eller hvilket kjennskap de hadde til utvalget. Alle fikk spørsmål om de foreslåtte tiltakene mot GP, hvordan de vurderte de enkelte tiltakene, og hva de mente var årsaken til at det ikke ble vedtatt å fremme krav om tiltak. I intervjuet ned Johnsen var streiken hoveddelen av intervjuet. Boddning som leder av forhandlingsavdelingen, fikk også spørsmål om streiken. Jeg hadde en del oppfølgingsspørsmål om Dahl-utvalget for å få mest mulig informasjon om utvalgets skjebne. I intervjuet med Johansen var spørsmålene konsentrert om avtalene med AF Gruppen og MIKA og virkningen av tilleggene som ble gitt bare til medlemmene. I Sjømannsforbundet prøvde jeg å få mest mulig informasjon om tariffavgiften. Hågensen fikk spørsmål om hvorfor Sekretariatet valgte å legge fram et eget forslag, hvorfor det ble overlatt til et utvalg å behandle saken, uenigheten forbundene mellom når det gjaldt tiltak og hvorfor ledelsen gikk så hardt mot GP uten at det kom tiltak. Jeg spurte han om hvorfor LO ikke prøvde lovveien på 1970-tallet for å få innført tariffavgift uten at det ble vedtatt tiltak. Han fikk spørsmål om Solidaritetsalternativet og forholdet til ledelsen i NHO.

Jeg hadde i tillegg kontakt med leder av Handel og Kontor, Sture Arntzen, og leder av Norsk Tjenestemannslag, Turid Lilleheie, via e-post. Jeg hadde flere telefonsamtaler med tidligere 2. nestleder i LO, Finn Erik Thoresen, og jeg hadde en telefonsamtale med leder i Norsk Transportarbeiderforbundet, Per Østvold. I LOs administrasjon hadde jeg kontakt med leder av Organisasjonsavdelingen, Ståle Dokken, og en medarbeider, på telefon og via e-post, og samtale med rådgiver i samme avdeling, Per Syversen. Leder av Samfunnspolitisk avdeling, sjeføkonom Stein Reegård, var jeg i kontakt med via e-post og på telefon. Jeg hadde samtale med rådgiver i Forhandlingsavdelingen, Egon Løbeck, og jeg hadde en telefonsamtale

med Øivind T. Hansen i Informasjonsavdelingen og en kort samtale med en av hans medarbeidere.

I forbundene hadde jeg telefonsamtale med tidligere og nåværende leder av Forhandlingsavdelingen i Fellesforbundet. Jeg hadde samtale med hovedkasserer i NNN, Arild Oliveren.

### **3.2.3 Intervjuene**

Intervjuene ble foretatt etter at jeg hadde gått igjennom protokoller og referater. Jeg hadde fått et første inntrykk av prosessen. Hensikten med intervjuene var å få utfyllende informasjon og få svar spørsmål jeg satt igjen med etter gjennomgangen av det skriftlige materialet. Hågensen og Bodding var viktige personer i denne sammenhengen. Bodding hadde jobbet tett med ledelsen i hele perioden, og Hågensen hadde som LO-leder i 2001 innsikt i prosessen i forkant av Kongressen og det som skjedde på Kongressen. Han kjente LO godt etter mange år som distriktssekretær, og senere mange år som en del av LO-ledelsen, inkludert 12 år som leder. Nestleder i Transportarbeiderforbunden var streikegeneral under Transportarbeiderstreiken. Bratvold i Sjømannsforbundet og Johansen i Arbeidsmandsforbundet representerte 2 forbund som i mange år hadde hatt tariffavtale med henholdsvis tariffavgift og tillegg kun til medlemmer, med arbeidsgivere som ikke var medlem av NHO.

Intervjuene ble avtalt på telefonen med unntak av Johansen i Arbeidsmandsforbundet. Jeg oppsøkte forbundet og spurte etter informasjon om avtalen de hadde inngått, og kom i tale med Johansen som var tariffansvarlig på anleggssida. Vi gjorde avtale om intervju etter først en uformell prat. De øvrige ble informert i korte trekk hva intervjuet ville dreie seg om. I intervjuguiden hadde jeg satt opp temaer/spørsmål jeg ønsket svar på. Rekkefølgen kunne endres, men ble stort sett fulgt. Jeg brukte diktafon unntatt hos lederen i Sjømannsforbundet som ikke var stemt for at jeg brukte den. Intervjuene tok ca. 1-1 ½ time.

Johansen fikk intervjuguiden oversendt på e-post. Han var på landsmøtet i et forbund. Han sendte meg svar på spørsmålene via e-post. Vi avtalte å møtes fordi jeg hadde noen oppfølgingsspørsmål. Han svarte på spørsmålene, og det ble en samtale på bakgrunn av spørsmålene. Vi avtalte at han skulle få utskriften av intervjuet, men ikke til godkjenning. Avtalen med Johansen var at jeg ikke skulle bruke navnene på arbeidsgiverne når jeg refererte fra intervjuet. Lederen i Sjømannsforbundet var mer politisk i sine svar, og detaljene var ikke vesentlig for han. Det førte til at informasjonsverdien ble begrenset, og jeg hadde lite med notater.

Bodding fikk tilsendt utskriften av intervjuet til gjennomlesing. Jeg fikk en e-post tilbake om at det var greit. Hågensen var et unntak. Jeg viste han intervjuguiden. Han tok den og la den foran seg, og svarte på spørsmålene fortløpende. Jeg kom med enkelte oppfølgingsspørsmål underveis, men jeg tok de fleste etter at han hadde gått igjennom spørsmålene. Hågensen sa han leste av prinsipp ikke gjennom intervjuer han hadde gitt. Han sto for det han hadde sagt.

### **3.2.4 Styrken og svakhetene ved intervjuene**

De jeg intervjuet var forskjellige i måten de forholdt seg til meg på, og hvordan de besvarte spørsmålene. Det varierte fra å være åpen og gi mye informasjon, til å være kontrollert slik at jeg måtte omformulere spørsmålene og bruke mange oppfølgingsspørsmål, til å være politisk og se de store linjer og hva som vedkommende mente var vesentlig slik at det ble en utfordring for meg å få informasjonen jeg var ute etter. Et av intervjuene kom det lite ut av. Vedkommende svarte kort, og ga meg egentlig lite informasjon. Etter hvert intervju oppsummerte jeg intervjusituasjonen, også når det gjaldt min rolle. Hadde jeg vært for offensiv, hadde jeg vært for styrende, hadde jeg vært for avventende eller hadde jeg vært for defensiv. Det ble en metodologisk utfordring å vurdere sannhetsgehalten i det de sa, opp mot de skriftlige kildene, og det de andre sa..

### **3.2.5 Styrken og svakhetene ved arkivmaterialet**

Det var stor forskjell på Sekretariatsprotokollene fra 1970-tallet og fra 2000-2005. Protokollene på 1970-tallet var en blanding av vedtaksprotokoll og referat. Det ga viktig informasjon om resultater av avstemninger og hadde korte utdrag fra diskusjonen. Protokollene fra 2000 til 2005 var rene vedtaksprotokoller. Det var en kort presentasjon av saken og vedtaket ble referert. Det sto blant annet ingenting om avstemningsresultatet.

Referatene fra Representantskapet gir fyldig informasjon. Innledningene fra LO-ledelsen fra ledelsen til de enkelte sakene som er behandlet er gjengitt i sin helhet, og det er fyldige referat fra de enkelte innleggene i debatten.

Protokollene fra kongressene inneholder alt som skjedde inkludert praktiske ting og begivenheter, men det var åpningstalen, innledningene til de enkelte punktene og debattene som var mest relevant for meg. Også her er åpningstalen og innledningene gjengitt i sin helhet og det er fyldige referat fra innleggene i debatten. Innsendte forslag, forslag som ble framsatt på kongressen og avstemningsresultater var viktig informasjon. Problemet var at protokollene

var forskjellig oppbygd. Noen inneholdt ikke innsendte forslag slik at de måtte framskaffes på annen måte. Noen var oppbygd slik at det var vanskelig å få klarhet i avstemningsresultatet. Dette kunne være et problem i de fleste protokollene. Når redaksjonskomiteene legger fram sin innstilling til avstemning vises det bare til saksnummer.

Et stort datamateriale betydde at utvelgelsen av relevant materiale ble problematisk. Her kunne det oppstå en skjevhet som kunne få konsekvenser for oppgaven. Hvis viktig informasjon ble utelatt kunne det få konsekvenser for analysen. Det er begrenset hva en kan ta med i en masteroppgave. Jeg måtte stadig stille meg spørsmålet om jeg hadde tatt med det som var mest relevant, og som ga et best mulig bilde av prosessen. Jeg konsentrerte meg først om stoff som var direkte relatert til GP-problemet. Kravene om tiltak mot GP syntes å gjelde først og fremst privat sektor, og så ut til å være en uenighet eller kamp mellom de små/mindre forbundene i servicesektoren og industriforbundene med Fellesforbundet i spissen. Jeg så etter hvert at hvis jeg hadde ”skylapper” i datainnsamlingen, kunne det skape en skjevhet.

Jeg så at GP-problematikken var kontekstavhengig, og det ble viktig å danne seg et bilde av den aktuelle konteksten som GP-problemet var en del av. Hvilken innflytelse hadde den aktuelle politiske og økonomiske situasjonen, og hvilke andre prosesser var på gang som kunne ha innflytelse på behandlingen av GP? Det ble påpekt fra ledelsen at GP-problemet var alvorlig og viktig for LO og det måtte tas grep. Samtidig ble det understreket at det viktigste for LO var arbeidet med å redusere arbeidsledigheten (Arbeid til alle er jobb nr.1) gjennom det inntektspolitiske samarbeidet og en ansvarlig lønnspolitikk. Argumentasjonen syntes i utgangspunktet paradoksal. Den absolutte og relative nedgangen i medlemstall svekket LO. Gjennom tiltak mot GP kunne de øke medlemstallet og styrke sin posisjon. Jeg så etter hvert at GP-problemet hadde implikasjoner på mange nivåer.

Jeg antok at skillelinjene i synet på tiltak mot GP ville framkomme ved å se på forslagene med krav om tiltak som var kommet inn til kongressen. Det viste seg at forslagene ikke var helt å stole på som indikator for hvem som var for eller i mot. Forbund som hadde forslag med krav om tiltak kunne i debattene uttrykke motstand mot tiltak, og et av disse forbundene, Handel og Kontor, viste det i praktisk politikk, da de ikke støttet Transportarbeiderforbundet i mellomoppgjøret i 2003. De hadde sendt inn forslag med tilsvarende krav til Kongressen i 2001.

Jeg valgte derfor å gå bredt ut i innsamlingen av materialet. Og materialet ble omfattende. Kongressen i 2001 vedtok å nedsette et utvalg med et bredt mandat som skulle se på hvilke tiltak som skulle iverksettes for å redusere GP-problemet, blant annet på grunnlag av kravene som var sendt inn til Kongressen fra forbund og fra fylkene. Jeg antok at dette

utvalget ville få en sentral rolle i prosessen. Å skaffe innsyn i dette utvalgets arbeid mente jeg måtte være en viktig oppgave. Det viste seg å være en svært vanskelig oppgave. Til tross for henvendelser til personer som satt i LOs ledelse på det tidspunktet, forbundsledere og sentrale personer i LOs administrasjon, fikk jeg ikke innsyn i utvalgets arbeid. Det ble etter hvert klart at utvalget ble lagt ned, og vedtaket fra Kongressen var ikke fulgt opp. Det ble da viktig for meg å få kontakt med personer som hadde sittet i utvalget for å få informasjon om grunnen til at det ble lagt ned. Lederen av utvalget døde tidlig i 2005. Navnet på andre medlemmer fikk jeg ikke tak i. Den informasjonen jeg fikk var meget begrenset. Jeg oppfattet dette som motstand mot at jeg fikk innsyn, og jeg måtte til slutt ta dette til etterretning.

Datagrunnlaget skal gi svar på problemstillingene. Det utvalget jeg har gjort av det innsamlede materialet mener jeg gir et godt bilde av prosessen, og gir svar på spørsmålet om hvilke tiltak som ble innført eller vedtatt innført. En viktig erfaring jeg hadde med innsamling av materialet var hvor viktig det er at en har en kritisk holdning til sin egen utvelgelse av materiale. Seleksjonen kan skape skjevhet i datagrunnlaget som kan føre til feil resultat. Dette er et metodologisk spørsmål.

### **3.3 Generaliserbarhet**

Min studie er en case der forholdet til Den norske modellen spiller en stor rolle. LO og NHO spiller en dominerende rolle i Den norske modellen. Som hovedorganisasjoner er de unike i en norsk sammenheng. Generaliserbarhet innebærer at den kunnskapen som en studie gir, kan lære oss noe om forhold som har en sammenlignbar kontekst. Det gjør at denne studien er vanskelig å generalisere.

### **3.4 Pålitelighet (reliabilitet)**

Jeg har gått bredt ut i innsamlingen av data. Empirien er i stor grad basert på åpne kilder. Jeg har prøvd å beskrive prosessen så detaljert som mulig, og jeg har dokumentert tydelig det jeg har gjort, for at det skal være mest mulig gjennomsiktig og etterprøvbart. Det er et stort antall forskjellige datakilder, for å understøtte hverandre og for å finne dekning for det som er sagt og gjort. 4. Beskrivelse av perioden 2000 – 2005

## **4. Beskrivelse av perioden 2000 – 2005**

### **4.1 Innledning**

#### **4.1.1 Utvelgelsen av relevant materiale**

I dette kapitlet gir jeg en beskrivelse av hvordan gratispassasjerproblemet ble behandlet i LO i perioden 2000 – 2005. Jeg skal beskrive en prosess som startet med at 1. nestleder, Gerd - Liv Valla, i et intervju i Dagens Næringsliv i desember 2000 satte GP-problemet på dagsorden. Hun viste til at det til Kongressen i 2001 var kommet inn mange forslag til tiltak mot gratispassasjerene, og hun trakk fram de tiltakene som hun anså som de mest aktuelle. Hun fokuserte på negative og positive selektive incentiver (Olson 1967) (tariffavgift og lønnstillegg/sosiale reformer kun til organiserte), som tiltak mot GP. Det er disse incentivene, eller tiltakene jeg har hatt fokus på. Beskrivelsen skal bidra til å gi svar på hva som skjedde med forslagen om disse tiltakene: hvordan de ble behandlet i LOs besluttede organer kravene, i tariffoppgjørene, i forhandlinger om revisjon av Hovedavtalen etc. LO kan ikke vedta at disse tiltakene skal innføres. De er avhengig av at motparten (først og fremst NHO) aksepterer kravet, og at det blir avtalefestet. Samtidig skal beskrivelsen gi et bilde av hvordan GP-problemet generelt ble behandlet.

Etter å ha gått igjennom et omfattende materiale, forsto jeg at for å få en forståelse av hvordan GP-problemet ble behandlet og hva som skjedde med tiltakene, måtte jeg gi en bredere beskrivelse enn jeg først hadde regnet med. Årsaken til det var at GP-problemet ble, særlig fra ledelsens side, sett i et bredt perspektiv. Dette vil framgå av de innledningene ledelsen hadde på Kongressen i 2001. Problemet var alvorlig for LO. Den absolutte og relative (andelen av de som var organisert) nedgangen i antall medlemmer hadde fått til dels store økonomiske konsekvenser for enkelte av forbundene. Det kunne få konsekvenser for forhandlingsstyrken.

Ledelsen understreket at de tok på alvor det sterke engasjementet på grunnplanet i LO for å få innført tiltak, og de understreket at GP var et alvorlig problem for LO. Både tiltak mot GP og organisasjonen som helhet, måtte bli gjenstand for en utredning. Samtidig ble det påpekt at LO var en ansvarlig aktør i arbeidsliv og samfunnsliv. Organisasjonen representerte bredden i arbeidslivet og var en samfunnsbygger med et helhetssyn. LO ville bevare velferdsstaten og sikre full sysselsetting. Denne tosidigheten har det vært viktig for meg å få synliggjort, fordi den preget argumentasjonen rundt GP-problemet og behandlingen av kravene til tiltak.

### **4.1.2 Gangen i beskrivelsen**

I perioden 1969 til 1977 sto også tiltak mot uorganiserte sentralt. Denne perioden er viktig som bakteppe for det som skjedde 2000 til 2005. Jeg tar med noen eksempler fra behandlingen av kravene.

Jeg beskriver deretter Vallas utspill og en del av prosessen før Kongressen i 2001.

Det som skjedde på Kongressene, i Sekretariatet og i Representantskapet som jeg mener er relevant, blir beskrevet. Oppfølging av vedtak blir beskrevet i den grad det har foreligget dokumentasjon/informasjon. LO er en sentral aktør i arbeidslivet og samfunnslivet, og jeg tar derfor med utdrag fra avisartikler der jeg mener det er viktig.

I perioden var det streiker som var direkte relatert til gratispassasjerproblemet. En streik ble avblåst omtrent samtidig som den ble iverksatt, og en streik resulterte i en langvarig konflikt. Disse blir beskrevet og belyst. Kapittelet avslutter med Kongressen i 2005.

Som datagrunnlag har jeg foruten protokoller og referater fra LOs besluttede organer, brukt aviser og fagblad og jeg har intervjuet leder av forhandlingsavdelingen i LO, Knut Bodding, forbundssekretær i Norsk Arbeidsmandsforbund, Svein Johansen, nestleder i Norsk Transportarbeiderforbund, Lars M. Johnsen, leder i Norsk Sjømannsforbund, Erik Bratvold og tidligere LO-leder Yngve Hågensen.

### **4.1.3 1970-tallet**

På Kongressen i 1969 fikk et forslag fra Handel og Kontor om organisasjonsplikt et knapt flertall. På kongressen i 1973 skjedde det samme men med større flertall. Da ble et forslag om organisasjonsplikt subsidiært tariffavgift vedtatt. Begge vedtakene skjedde mot ledelsens vilje. Vedtakene la føringer for revisjonen av Hovedavtalen og tariffoppgjørene. Det må presiseres at det er Representantskapet som vedtar retningslinjene for tariffoppgjørene. Vanlig praksis når det gjelder forslag til Hovedavtalen, er at de oversendes Sekretariatet uten realitetsbehandling. Det ble fremmet krav om organisasjonsplikt og tariffavgift både ved tariffoppgjør og ved revisjon av Hovedavtalen mellom LO og NAF uten at de fikk aksept for kravene. Når det gjelder organisasjonsplikten og tariffavgiftens skjebne, siterer jeg Petersen (1975) som omtaler arbeidet med revisjonen av Hovedavtalen i 1973: "LOs viktigste krav ved denne anledning ble ikke gjennomført. Det gjaldt Hovedavtalens paragraf 1 hvor prinsippet om fri foreningsrett er fastslått. Prinsipalt ville LO ha innført en regel om organisasjonsplikt. Dersom minst halvparten av arbeidstagerne ved en bedrift innenfor et tariffområde var medlemmer av forbund tilsluttet LO, skulle bedriften ha plikt til å sørge for at de øvrige arbeidstagere organiserte seg i vedkommende forbund. Kravet ble avvist av



Arbeidsgiverforeningen som mente at det stred mot grunnleggende prinsipper om den personlige frihet, og i den anledning blant annet pekte på F.N.'s menneskerettighetserklæring. LO gikk da over til et subsidiært forslag om å innføre en såkalt tariffavgift. Dersom minst halvparten av arbeidstagerne innenfor et tariffområde var medlemmer av forbund tilsluttet LO, skulle bedriften ha plikt til å foreta trekk av tariffavgift hos de øvrige arbeidstagere. Også dette krav ble avvist av Arbeidsgiverforeningen. N.A.F. henviste til at man her sto overfor et helt nytt prinsipp i norsk rett, et prinsipp som har betydning langt utenfor N.A.F.'s og LO's organisasjonsområde og som dessuten berører spørsmålet om hvilke prinsipper som skal legges til grunn for vårt demokratiske samfunnssystem. N.A.F. sa at spørsmålet derfor burde vurderes av våre lovgivende myndigheter og at foreningen ikke hadde noe å innvende mot at det ble gjort til gjenstand for utredning i en lovkomité. Forslaget om tariffavgift dukket imidlertid opp igjen under den ordinære tariffrevisjonen i 1974, men førte heller ikke her til resultater."

Foran tariffoppgjøret i 1976 behandlet Sekretariatet kravene til oppgjøret i møtet 8.12.75. Leder for Handel og Kontor, Otto Totland, la fram følgende forslag:

"Tariffavgift

Forbundsstyret i Norges Handels- og Kontorfunksjonærers Forbund vil foreslå at Landsorganisasjonen ved tarifforhandlingene med Norsk Arbeidsgiverforening i 1976, med full styrke går inn for å løse de fagorganisertes krav om tariffavgift for de uorganiserte. I tilfelle et kombinert samordnet forbundsvist oppgjør, må dette bli et av de sentrale kravene. Det minnes om at Landsorganisasjonens kongress 1973 med overveldende flertall prinsipielt gikk inn for organisasjonsplikt, subsidiært tariffavgift. Landsorganisasjonens representantskap 1974 påla Sekretariatet å arbeide aktivt for løsning av spørsmålet om tariffavgift. Tiden bør forlengst være inne til det. En ny utsettelse tjener ikke saken."

Otto Totlands forslag fikk 5 stemmer og 9 stemte mot. Innstillingen til Representantskapet inneholdt ikke krav om tariffavgift.

Representantskapet behandlet forslaget 10. og 11. 12.75. Mange representanter støttet Totlands krav. Før møtet andre dag hadde Sekretariatet hatt møte. LO-leder Tor Aspengren tok ordet i begynnelsen av andre dags møte og ga beskjed om at Sekretariatet var blitt enig om å fremme kravet om tariffavgift. " Sekretariatet har fulgt oppfordringen på møtet i går om å vurdere et par punkter på nytt. (...) Det var i Sekretariatet mange synspunkter som gjorde seg gjeldende i spørsmålet om tariffavgift, men etter min oppfatning var det enighet om at hvis vi ikke reiser dette spørsmålet nå, er det organisasjonen som sådan som har droppet spørsmålet.

Vi vil derfor reise spørsmålet slik at hvis det er noen som skal motsette seg det, må det være den annen part i avtaleforholdet.” Krav om tariffavgift ble tatt med. Jeg viser til protokollen:

”1. Tariffavgift.

Det forelå til fornyet behandling spørsmålet om innføring av tariffavgift.

Vedtak: Det settes fram følgende krav:

1. Tariffavgiften utgjør 90 % av den kontingent medlemmene betaler på vedkommende arbeidsplass.
2. Tariffavgiften tilfaller den organisasjonen som har minst 50 % av arbeidstakerne innenfor vedkommende tariffområde som medlemmer.

Som organisasjon regnes i denne forbindelse arbeidstakerorganisasjon som har tariffavtale med vedkommende arbeidsgiver.” Innstillingen fra Sekretariatet vedtatt av Representantskapet.

Oppgjøret i 1976 var et kombinert samordnet forbundvist oppgjør. LO fikk ikke gjennomslag for kravet. I 1977 fikk LO skattefradrag for kontingenten.

NAF hadde allerede i 1907 tatt et prinsipielt standpunkt mot organisasjonsplikt (Petersen 1950). I intervjuet jeg hadde med Yngve Hågensen spurte jeg han hvorfor lovveien ikke ble prøvd. LO ønsket ikke lovfesting. De ville ha mest mulig avtalefestet. Da hadde de kontroll.

## **4.2 Gratispassasjerene på dagsorden**

I et intervju i Dagens Næringsliv 18.12.2000 satte LOs daværende nestleder Gerd-Liv Valla gratispassasjerproblemet på dagsorden. Avisen hadde noen dager tidligere oppslag om at andelen lønnstakere som var medlemmer av LO, var på et rekordlavt nivå. I 1955 var en av 2 lønnstakere med i LO. Andelen var nå nede i 28,5 prosent. LO hadde 850 000 medlemmer og av disse var 595 000 yrkesaktive. Det var 10 000 færre på et år og færre enn i 1980. Valla var villig til å ta i bruk nye virkemidler for å rekruttere medlemmer. ”På mine reiser rundt omkring opplever jeg at stadig flere LO-medlemmer tar opp problemet med gratispassasjerer. De spør: Hvorfor skal jeg betale kontingent når de uorganiserte får det samme, sier Valla. Og hva svarer du da? At det må bli et sentralt spørsmål. Jeg tror det må bygges inn flere fordeler i medlemskapet.” Valla trakk fram tre kontroversielle fordeler:

- Høyere lønn til LO-medlemmer enn til uorganiserte. Uorganiserte får ikke alle tilleggene som blir forhandlet fram lokalt og/eller sentralt.

- Tariffavgift for uorganiserte. Uorganiserte i bedrifter med tariffavtale må betale en avgift for å få del i tariffavtalen.
- Framtidige framforhandlede reformer, som lengre ferie, skal bare gjelde LO-medlemmer

I følge Valla skulle administrasjonen i LO vurdere og systematisere forslagene som skulle behandles på Kongressen i 2001.

I intervjuet jeg hadde med daværende LO-leder Yngve Hågensen, understreket han Vallas sterke engasjement når det gjaldt gratispassasjerene. Hun kom fra offentlig sektor der alle var tilknyttet tariffavtaler enten de var organisert eller uorganisert. Hun var i følge Hågensen oppriktig forbannet på systemet i offentlig sektor som førte til at de uorganiserte fikk de samme rettighetene som de organiserte. Da hun kom inn i LO-ledelsen, måtte hun forholde seg til at det var like mange organiserte bedrifter i privat sektor som det var uorganiserte, med andre ord ikke tariffbundne bedrifter der verken arbeidsgiver eller arbeidstaker var organisert. Hågensen mente at dette ble en ny situasjon for Valla. Det var i følge Hågensen enighet i LO-ledelsen på det tidspunktet at de forslagene hun fokuserte på, var de mest aktuelle. Leder av forhandlingsavdelingen, Knut Boddning, mente at årsaken til Vallas utspill var så enkelt som at gratispassasjerene var et stort irritasjonsmoment ute i organisasjonen. Hun reiste rundt på LOs fylkeskonferanser, og på alle fylkeskonferansene var dette tema den gangen. Da hun gikk ut og sa at dette måtte de finne en løsning på, var det ærlig ment. Det ble satt i gang arbeid i LOs administrasjon for å finne fram gamle forslag, og de fikk beskjed om å prøve å tenke noe nytt. Det ble en prosess ut av det i følge Boddning.

Leder i Kjemisk, Olav Støylen, sa til samme avis (DN 18.12.2000) at fordeler til organiserte kunne bli et hett tema på Kongressen. Forbundet ville ha saken opp. Han mente at LO måtte gå inn for å gi organiserte høyere lønn. Valla sa til samme avis at hun ikke hadde konkludert når det gjaldt forslagene, men mente at de måtte tørre å ta debatten. Hun viste også til at det fantes sterke motforestillinger. Hvis LO-medlemmene fikk høyere lønn, kunne det resultere i at arbeidsgiverne ansatte uorganiserte, fordi at de var billigst (DN 19.12.2000).

I følge Aftenposten var det jubel i flere LO-forbund over at den framtidige LO-lederen hadde tatt fram forslaget om tariffavgift. "Så langt har saken aldri kommet før", sa informasjonsleder Jens-Petter Hagen i Hotell og Restaurantarbeiderforbundet. "Dette er et krav som kommer fra grunnplanet. Gratispassasjerene er i flertall. Argumentet deres er ofte at de får tarifflønn uansett". Hans forbund hadde få organiserte mens flertallet av de ansatte fulgte tariffen. YS-leder Randi Bjørgen delte Vallas bekymring. YS hadde diskutert liknende forslag, men motforestillingene var for sterke. "Vi parkerte dem på et sidespor".

Viseadministrerende direktør i NHO, Lars Christian Berge, karakteriserte forslaget om tariffavgift som håpløst av både prinsipielle og praktiske grunner. ”Dette er en krampetrekning fra et forslag som har vært oppe med jevne mellomrom de 30 siste årene. De burde heller forsøke å lokke medlemmer ved å kjempe for tariffavtaler som er i pakt med fremtiden”. Da Berge ble konfrontert med den nye Hovedavtalen mellom LO og NHO, som sa at LO forpliktet seg til å ta ut medlemmer i streik i bedrifter som ikke var medlemmer av NHO, kunne ikke han se parallellen til Vallas forslag. ”Dette gjelder bedrifter som er bundet av samme tariffavtale. Det er nødvendig å markere at de også er omfattet.” Venstres nestleder, Gunnar Kvasheim, hevdet at tariffavgift var en trussel mot organisasjonsfriheten. Han viste til et gammelt forslag om en lov som skulle sikre retten til ikke å organisere seg (Aftenposten 19.12.2000)<sup>1</sup>.

I et oppslag i Dagens Næringsliv 20.12.2000 fikk Valla støtte fra lederne Helga Hjetland i Norsk Lærerlag og Anders Folkestad i Lærerforbundet. De hadde gått ut med krav om tariffavgift i forbindelse med det lokale lønnsoppgjøret tidligere på høsten i 2000. De mente at de ca. 10 000 uorganiserte lærerne hadde vært gratispassasjerer lenge nok. De hadde oppfordret lokale tillitsvalgte om må gjøre det de kunne for at den lokale potten bare skulle gå til de som var organisert. Hvis dette fikk gjennomslag, ville det for første gang bli lønnsforskjell basert på fagorganisering. Folkestad mente at de uorganiserte måtte ”kjøpe seg inn” i forhandlingene gjennom å betale tariffavgift (VG 13.10.2000). De håpet på å få arbeids- og administrasjonsminister Jørgen Kosmo med på å innføre tariffavgift i staten. Som en konsekvens av lønnsoppgjøret i 2000 ble det opprettet et partssammensatt utvalg som skulle se på lønns- og forhandlingssystemer i staten. Gratispassasjerproblemet ville bli tatt opp i utvalget, og begge ønsket at tariffavgift ble innføres. Begge forbundene har tidligere hatt krav om at kun medlemmene skulle få lønnstillegg, men mener tariffavgift er et bedre krav. De viste til Island der en slik ordning fungerte godt. ”Organisasjonene tar på seg et betydelig samordningsansvar i forhandlingene. Hvis dette skulle skje uten oss, ville det bli litt av et byråkrati. Kosmo som er opptatt av effektivisering i offentlig sektor, bør støtte opp om dette systemet”, sa Folkestad. På spørsmål om det var nødvendig med tariffavgift når over 80 prosent av de ansatte i staten var organisert, sa Folkestad: ”Det oppleves som veldig surt at de som ikke betaler, de som ikke går på møter og diskuterer krav, de som ikke forbereder og

---

<sup>1</sup> [Lovforslaget Kvasheim viser til er (sannsynligvis) forslag om lov om fri organisasjonsrett for arbeidstagere som Carl I. Hagen framsatte i Dok.nr.8:45 (1996-1997). Forslaget var utarbeidet av de tidligere Høyre-representantene Berte Rognerud og Steel Groos. Flertallet i Kommunalkomiteen gikk inn for å avvise lovforslaget (Inst.O.nr.63 (1996-1997). Komiteen viser til at med organisasjonsfrihet menes både frihet til å velge å slutte seg til en organisasjon (positiv organisasjonsfrihet) og frihet til ikke å slutte seg til noen organisasjon (negativ organisasjonsfrihet). Den er ikke lovfestet men anses som gjeldende norsk rett. Den fastslås også i de fleste hovedavtalene i arbeidslivet. Flertallet peker på at både organisasjonene i arbeidslivet og Arbeidsrettsrådet (1992) mener at dagens rettstilstand er tilfredsstillende. ]

eventuelt gjennomfører en streik, skal få det samme som medlemmene. Og nesten 20 prosent uorganiserte er rundt 200.000 ansatte, er tross alt en del. Vi har prøvd å reise debatten om gratispassasjerer tidligere, men vi har opplevd at LO har vært lunkne. Så lenge LO ikke har villet dra kraftig i repet, så har det ikke blitt noe av. Nå er det kanskje håp.”

Daværende spesialrådgiver, nå leder av Forhandlingsavdelingen, Knut Boddning, hadde i januar utarbeidet et notat til ledelsen, der det ble redegjort for forskjellige tiltak mot gratispassasjerene og mulige konsekvenser disse kunne få. Saken ble også behandlet i Sekretariatets møte 23.4.2001. Der ble det behandlet 2 uttalelser til Kongressen: Tariffpolitisk uttalelse og ”Det skal lønne seg å være organisert”. Uttalelsene ble godkjent med fullmakt til ledelsen om redigering i henhold til debatten. Sekretariatet forbereder saker som skal behandles på Kongressen. ”Det skal lønne seg å være fagorganisert” var Sekretariatets forslag til hvordan gratispassasjerproblematikken skulle behandles.

Daværende LO-leder, Yngve Hågensen, sa i intervjuet, at da gratispassasjerproblemet ble behandlet i Sekretariatet på dette tidspunktet, kom det juridiske og prinsippene inn i bildet. Et utvalg kunne bedre vurdere realitetene i saken. På Kongressen var det mye følelser til stede. Målsettingen med utvalget var i følge Hågensen, egentlig at det ikke ble fattet vedtak på Kongressen om konkrete forslag på tiltak, og at saken ble lagt død.

I forkant av Kongressen hadde LO-Aktuelt et intervju med avtroppende LO-leder, Yngve Hågensen. Han var bekymret over synkende medlemstall og mente de ikke hadde gjort en god nok jobb. Journalisten mente han på at han like etter at han ble valgt som leder på Kongressen i 1989, lovt LO-Aktuelts lesere at LO skulle passere en million medlemmer og styrke sin stilling som den dominerende organisasjonen for norske lønnstakere. Hågensen viste til at de hadde en topp i 1998 med 838 000 medlemmer. Det ble diskutert om de skulle sette et mål på 900 000 i løpet av jubileumsåret i 1999 (100 år). I 1989 hadde han sett for seg at mye av medlemsveksten skulle komme fra forbund som sluttet seg til LO. Han hadde også trodd at resultatene ville tale for seg selv og føre til medlemsvekst. Hågensen viste til at de hadde sikret medlemmene økt kjøpekraft gjennom hele 90-tallet. På 80-tallet var det ikke reallønnsvekst. Han var spesielt stolt av at fagbevegelsen hadde stått samlet bak kravet om at ”Arbeid er jobb nr. 1”, og at de hadde klart å kombinere det med reformer og økt kjøpekraft. Ledigheten var nede på et håndterbart nivå. Det var et tankekors for han at det ikke hadde ført til flere medlemmer. Han var særlig misfornøyd med at de ikke hadde gjort en god nok jobb i forhold til privat servicesektor. Til tross for det dårligste arbeidsmiljøet, de laveste lønningene og mye deltid, manglet de argumenter for å melde seg inn i et LO-forbund (LO-Aktuelt 8/2001).

## **4.3 LO-kongressen 2001**

### **4.3.1 Innledning**

Det som skjedde på Kongressen i 2001 viser hvilken betydning gratispassasjerproblemet hadde for organisasjonen som helhet. Jeg tar med utdrag fra innledninger som ble holdt av leder Yngve Hågensen, 1. nestleder Gerd – Liv Valla og 2. nestleder Jan Balstad. Jeg presenterer utdrag av dokumenter som er relevante, for å belyse hvordan LO søkte å løse problemer som gratispassasjerene skapte. En del av debatten og vedtak blir referert.

Det var kommet inn et stort antall forslag, og det ble en omfattende debatt. [Fotnote: Forbund, LOs fylkeskonferanser, Sekretariatet og Representantskapet har rett til å sette fram forslag for Kongressen. Sekretariatet forbereder sakene som skal behandles (LOs vedtekter).] Det ble lagt fram viktige dokument som direkte og indirekte omhandlet problemet med gratispassasjerene (GP).

Blant de mange forslagene til tiltak som ble sendt inn til Kongressen i 2001, var tariffavgift, tillegg/reformer kun til organiserte, uorganiserte i bedrifter med tariffavtale skulle kunne tas ut i streik, økt/fullt skattefradrag for fagforeningskontingenten og et forbundsløst LO, sentrale tema. Tariffavgift og tillegg/reformer kun til organiserte, dominerte.

På bakgrunn av Vallas utspill, uttalelsene i avisene og det sterke engasjementet på grunnplanet i LO, skulle man forvente at GP-problemet skulle prege debatten. Det var overraskende få innlegg som fokuserte på kravene om tiltak. Det kan være flere grunner grunner til dette. En av grunnene kan være ledelsens sterke markering av hvor viktig problemet var for LO. I tillegg hadde Fellesforbundet gått ut i avisene i forkant av kongressen og markert sitt standpunkt mot de tiltakene Valla trakk fram. De gikk også kraftig ut mot tiltak på Kongressen. Fellesforbundet representerer frontfagene og er det desidert største forbundet i privat sektor. En tredje og viktig grunn er at Sekretariatets forslag forelå i forkant av Kongressen. Forslaget favnet vidt, og omfattet også vurdering av tiltak mot GP. Tilhengerne av tiltak kunne derfor se sine interesser ivaretatt i forslaget. De så kanskje fordelen av at et utvalg behandlet saken. Alternativet ville være en opprivende debatt og en kampvotering der utfallet var uvisst.

### **4.3.2 Åpningstalen**

I åpningstalen på Kongressen i 2001 fulgte Hågensen opp de synspunktene han hadde i LO-Aktuelt. Han tok for seg de viktigste vedtakene som ble gjort på Kongressen i 1997, og

hvordan disse var blitt fulgt opp og gjennomført. Han trakk fram 4 områder: De fikk fullmakt til å videreføre en inntektspolitikk som skulle øke kjøpekraften for de bredere grupper av de fagorganiserte lønnstakere. De fikk i oppdrag å gjennomføre arbeidet med en etter- og videreutdanningsreform (EVU). De skulle senke aldersgrensen i Avtalefestet pensjon (AFP) til 62 år. De måtte fremme kravet om fem ukers ferie gjennom inntektsoppkjørene i perioden.

Hågensen slo fast at de hadde lyktes på alle områdene. I siste kongressperioden hadde kjøpekraften økt med 8 prosent for industriarbeiderne, 9 prosent for statsansatte og 8 prosent for kommuneansatte. Når det gjaldt EVU, var de i ferd med å nå målet. Fra 1. januar samme år var retten til permisjon for etter- og videreutdanning for yrkesaktive lovfestet. Problemet med finansiering av livsopphold ved utdanningspermisjoner etter individuelt behov gjensto. Kravet var at EVU-reformen måtte være endelig på plass i løpet av inneværende tariffperiode. Når det gjaldt AFP kom de tidlig i mål. Ett år etter Kongressen var den valgfrie pensjonsalderen kommet ned i 62 år. Første gang kravet ble reist var 10 år tidligere. Da fikk de 66 år. Hågensen våget den påstand at aldri hadde en så omfattende sosial reform vært gjennomført på så kort tid. De hadde fått igjennom også det fjerde hovedmålet som var den femte ferieuken. Fem ukers ferie ville være en realitet fra 2002. Fagbevegelsen hadde gjennom forhandlinger klart det som politikerne ikke hadde klart på 20 år.

Helt til slutt i talen tok han opp sin bekymring. Han mente at LOs egen organisasjon måtte bli det viktigste saksområdet for Kongressen. Det var stadig færre lønnstakere som sluttet seg til en fagorganisasjon, og det var bekymringsfullt. Han mente at dette var i ferd med å bli et samfunnsproblem, og det kunne få uoverskuelige konsekvenser. ”Jeg skal ikke gi andre fagorganisasjoner råd om hvordan vi skal snu denne utviklingen. Men jeg vil understreke at i LO er vi sterkt opptatt av problemet. Vi skal ta vårt ansvar for å styrke fellesskapet. Spørsmålet om hvordan vi skal styrke de organisertes rettigheter blir helt sentralt. Det må ikke være noen automatikk i at de uorganiserte nyter godt av andres avtaler uten å ta ansvar.”

### **4.3.3 Vår egen organisasjon**

Det er å anta at det var store forventninger til 1. nesteleder, Gerd-Liv Vallas innledning til dette punktet. Jeg har valgt å gi et fyldig referat fra hennes omfangsrike innledning. Her understreker hun LOs rolle som samfunnsbygger, og at velstandsutviklingen har alle fått del i. LO forandrer samfunnet. Til det trengs styrke, og da må de ha flere medlemmer. Hun tar for seg endringen i arbeidslivet og hvilke utfordringer LO har. Både helheten og

medlemstilpasningen måtte styrkes. Hun har en sterk markering av hvor alvorlig LO ser på GP-problemet.

Valla holdt innledningen til dagsordenens pkt. 5: **Vår egen organisasjon**, som Hågensen mente var det viktigste punktet for Kongressen. Valla var i likhet med Hågensen, opptatt av det paradoksale i at til tross for gode resultater, gikk medlemstallet ned, og det ble færre fagorganiserte totalt sett. I 1999 hadde LO feiret 100-årsjubileum, og hun tok et kort historisk tilbakeblikk. I starten var kampen for frihet fra nød, sult og fattigdom viktigst. LO hadde preget samfunnsutviklingen. De brede lag av folket hadde fått del i velstandsutviklingen. LOs styrke hadde vært mange medlemmer og mangfold. De hadde organiserte fra alle deler av arbeidslivet. De hadde hatt en klar ideologi og verdigrunnlaget hadde ligget fast: Rettferdighet, likeverd og solidaritet. Ambisjonen hadde vært å påvirke samfunnsutviklingen, og de hadde jobbet bredt mot Stortinget, regjering, kommunestyre og fylkesting. Hun understreket at LO ville ha mer rettferdighet, mer likestilling, mer solidaritet. Forutsetningen for at dette skulle skje var at LO fortsatte å være den ledende arbeidstakerorganisasjonen.

Nedgangen i antall medlemmer både relativt og absolutt var foruroligende. Andelen av arbeidsstyrken hadde sunket sakte men sikkert i 40 år. De siste to årene hadde de hatt en tilbakegang fra 838 000 som var LOs høyeste medlemstall noensinne, til 813 000. De organiserte nå 28,5 % av arbeidsstyrken.

Hun redegjorde for et arbeidsliv i endring. Hun mente at den viktigste årsaken til tilbakegangen var endringer i næringsstrukturen. LO var tuftet på industrisamfunnet, men nå jobbet 3 av 4 i tjenesteyting. 2 av 10 jobbet i industri, bygg og anlegg og olje- og gassutvinning. Mor og far var i arbeid. Det var et stort antall deltidsansatte, løse ansettelsesforhold økte, flere jobbet i vikarbyrå og 30 % av arbeidstakerne hadde høyere utdanning.

Det store paradokset at det til tross for LOs suksess ble færre medlemmer, kunne ha sin forklaring i at kanskje var vanskelig å se behovet for en sterk fagorganisasjon. De fleste lønnsstakerne hadde en anstendig lønn. Den femte ferieuka var avtalefestet. De fleste nøt godt av rimelige sosiale velferdsgoder.

Når det gjaldt organisasjonsgrad, hadde LO har en rimelig stor andel i industrien, men med et potensial i både industri, oljeutvinning og bygg/anlegg. I privat tjenesteyting var organisasjonsgraden desidert lavest. Her var også den største veksten i antall sysselsatte. I offentlig sektor var 85 % organisert og LO hadde halvparten. LO manglet utdanningsgruppene.



Valla mente at de måtte se på hva LO tilbød. De måtte se på om organisasjonen var tilpasset vår tid. De måtte se på hvilke faglige og politiske saker de skulle fronte for at lønnstakerne skulle bli interessert i LO. Hva fikk de igjen for kontingenten? Hva var det de tilbød medlemmene? Det viktigste var tariffavtalene og avtaler for spilleregler i arbeidslivet. Der var de best, og de måtte hele tiden utvikle seg. Det ble arbeidet politisk på alle områdene der medlemmenes interesser måtte ivaretas.

Valla understreket at det lønte seg å være organisert i LO. LO-organiserte hadde påvirkningsmuligheter og tillitsvalgte i ryggen. LO hadde landets fremste juridiske ekspertise i arbeidslivssaker. Hun påpekte at i framtida måtte de se hvordan de kunne utvikle avtalefestede løsninger som i større grad ble forbeholdt medlemmene. Hun understreket at de hadde satt gratispassasjerproblematikken på dagsorden.

Valla viste til det store antallet tillitsvalgte som jobbet med å bedre medlemmenes lønns- og arbeidsforhold. Deres tålmodighet med de som høster fordelene men som ikke bidro til fellesskapet, var ikke ubegrenset. Sekretariatet foreslo at det skal nedsettes et utvalg som skulle utrede flere medlemsfordeler, og det skulle utarbeides en strategi for utvikling av fordeler for medlemmene.

I følge Valla hadde dette falt flere aviser tungt for brystet, og hun viste til Dagens Næringsliv spesielt som i følge lederspaltene mente at LO ikke måtte gjøre det surt for folk som valgte å stå utenfor, men heller gjøre det hyggelig å være innenfor. Valla mente at de fleste medlemmene i hvilken som helst organisasjon i landet fant det rimelig at medlemskap ga fordeler som ikke gjaldt for ikke-medlemmer.

Valla understreket alle står fritt til om de vil organisere seg eller ikke. De som valgte å ikke organisere seg, måtte være klar over var at alle godene ikke hadde kommet rekende på ei fjøl. Noen hadde jobbet fram godene. De ville verdsette de som tok ansvar. De skulle diskutere hva som skulle være forbeholdt medlemmene, og hva som skulle være allment. LO ivaretok medlemmenes interesser. Det burde ikke overraske verken Dagens Næringsliv eller andre.

Hva så med organisasjonen? Valla påpekte at en organisasjon var et redskap for å koordinere og samordne arbeid mot mål. LO som organisasjon kunne bli bedre. Å styrke helheten og medlemstilpasningen samtidig var en hovedutfordring. LO skulle gjøre noe for alle gruppene og bruke styrken som lå i helheten, når de gikk for store samfunnsmessige løsninger. Valla viste til Sekretariatets forslag om å sette ned et utvalg som skulle se på alle sider ved LOs organisasjonsstruktur – lokalt, regionalt og sentralt. Rolle- og arbeidsfordelingen mellom LO, kartellene og forbundene skulle gjennomgås og i tillegg LO og forbundenes ressursbruk.

Valla avsluttet sin innledning med å understreke at LO skulle være spydspissen for lønnstakerne i Norge. ”Vi skal gi økt styrke til en organisasjon som forandrer samfunnet. Det er derfor vi er til. Det er ingen som kan gjøre den jobben for oss. Men skal vi klare det, må vi vokse. Vi må få flere til å organisere seg.” LO måtte hele tiden utvikle seg. Når verden forandret seg måtte de også forandre seg.” Hun avsluttet med et gammelt amerikansk fagforeningslagord: ”Early to bed, early to rise – work like hell and organize!”

## **Debatten**

I debatten som fulgte var det noen få innlegg som fokuserte på tiltak mot GP. Et forbundsløst LO var et viktig tema. Det hadde også vært sentralt på Kongressen i 1997. Begrunnelser for et forbundsløst LO var at det ofte var usikkerhet og strid om hvor de enkelte hørte til, og det førte til at de mistet medlemmer. Et forbundsløst LO ville kunne styrke ressursene til det faglige og organisatoriske arbeid lokalt og dermed gi medlemmene økt service. Endring av organisasjons- og forbundsstrukturen og et forbundsløst LO var også interessant ut fra et gratispassasjerperspektiv. De største forbundene var motstandere av tiltak mot GP. Det kunne tenkes at en annen organisasjonsstruktur ville gjøre det lettere å få gjennomslag for tiltak i alle fall innenfor noen tariffområder.

Debatten startet med at Jens Petter Jensen, Sekretariatet (Fellesforbundet), gikk hardt ut mot forslagene om tariffavgift og avtalte fordeler kun til medlemmer. Han viste til at i dag var bedriftene pliktig til å betale tarifflønn til både organiserte og uorganiserte. Tariffavtalens ufravikelighet hindret sosial dumping. Han mente at tiltak overfor de uorganiserte, ville fra arbeidsgiversiden og den politiske høyresiden, bli møtt med at det var angrep på organisasjonsfriheten. Krav om at organiserte ikke skulle ha den femte ferieuka eller lavere lønn ville bli møtt med det naturlige motkravet at overenskomsten bare skulle gjelde organiserte. Det ville føre til at arbeidsgiver og uorganiserte ble enige om lønn på egen hånd. Det kunne bety både dårligere og bedre vilkår enn de organiserte. Tariffavgift kunne oppfattes som et B-medlemskap og en legitimering av å være uorganisert. De betalte for seg. Det kunne også føre til at noen meldte seg ut, og heller betalte en lavere tariffavgift. Innføring av tariffavgift kunne gi arbeidsgiver og politikere påskudd til å gjøre grep med lov- og avtaleverk, som var i strid med LOs interesser. Jensen mente at tariffavgift som prinsipp måtte avvises. De måtte heller jobbe systematisk for å få forståelse for tryggheten det kollektive avtaleverket ga. Han mente at istedenfor måtte kravet om fullt fratrekk for fagforeningskontingenten reises for fullt.

Bent Inge Vederhus, NKF, viste til eksempler fra transport der det hadde vært en rekke privatiseringer av kollektivtrafikken. Det hadde ført til krangel om hvem som organiserte medlemmene. Dette gikk ut over LO, for resultatet var at mange meldte seg ut.

Lars M. Johnsen, NTF, kommenterte Vederhus'innlegg. Medlemmene måtte være tilsluttet det forbund som hadde tariffavtalen. Innenfor privat transportsektor var 52 % av 93 000 organisert. 23 % var organisert i LO. Problemet var at bare 14 000 yrkesaktive transportarbeidere var organisert i Norsk Transportarbeiderforbund. Disse 14 000 skal slåss for å bedre tariffavtalene, mens vel 9 000 transportarbeidere i LO holdes utenfor

Rolf Kristoffersen, Østfold fylke, støttet forslaget om tariffavgift og håpet gratispassasjerene ville organisere seg. Han viste til at når man snakket om organisasjonsfrihet, så snakket man om retten til ikke å organisere seg, mens det historisk sett var det motsatte, nemlig retten til å organisere seg.

Mongstad, Fellesforbundet, sa han måtte beklage at forrige kongress ikke klarte å få til et vedtak om et forbundsløst LO. Han tvilte på om de fikk det til denne gangen. Det hastet fordi de ikke lenger hadde tid til å drive med dobbeltorganisering.

Eva Jensen, NAF, ønsket at Kongressen skulle si ja til et forbundsløst LO. Hun jobbet som renholder. Hun hadde opplevd at grupper som ønsket å organisere seg ble stående utenfor, på grunn av krangel internt om hvem som hadde retten til å organisere dem. Det var flere forbund som hadde medlemmer som falt mellom to stoler. Tariffavtaler på tvers av forbund var kanskje en løsning for en del medlemmer, men løste ikke spørsmålet om hvor de skulle være organisert og hvem som skulle ha kontingenten.

Dette er noen få av innleggene. Dette var et par av innleggene. Et forbundsløst LO og krangelen om medlemmene sto sentralt i debatten. Jens Petter Jensens innlegg var preget av ansvarlighet. Han mente at arbeidsgiversiden, og her regner jeg med det er Fellesforbundets motpart NHO han tenker på, ville reagere sterkt på krav om tiltak. Det kunne til og med blitt gjort grep med lov- og avtaleverket. Når det gjelder forbundsløst LO, som blant annet flere av Fellesforbundets representanter gikk inn for, kan det tolkes slik at tilhengerne mente at det ville redusere GP-problemet. De som de mistet på grunn av dagens organisasjonsstruktur, meldte seg kanskje inn i et forbund utenfor LO eller de ble gratispassasjerer. Det ble også vist til at striden mellom NKF og NTF. Mange var av NKF's medlemmer var omfattet av NTF's tariffavtale. Også her var det krangel om medlemmene.

#### 4.3.4 Hovedavtalene

De fleste av forslagene som inneholdt krav om tiltak mot GP var til dette punktet på dagsorden og til punktet "Diverse forslag". Å få til endringer i hovedavtalen er ofte en tidkrevende prosess. Det kreves konsensus. Det er ingen aksjonsrett. Ofte må krav gjentas ved flere revisjoner før de blir akseptert, og da må som regel motparten få inn et eller flere av sine krav. Det må med andre ord tenkes langsiktig og strategisk. Et annet problem er at det er mange hovedavtaler. Hvert tariffområde har sin.

2. nestleder Jan Balstad innledet. Balstads innledning ga en god iversikt over avtalesystemet. Han understreket viktigheten av å få helst bare to hovedavtaler. Han viste til at i pakt med tradisjonen var innstillingen at forslagene til revisjon av Hovedavtalene skulle oversendes Sekretariatet for vurdering. Balstad tok for seg endringene fra forrige revisjon. Under revisjonen i 1997 hadde LO fått gjennombrudd for et av sine hovedkrav. Som motytelse fikk NHO gjennomslag for et av sine hovedkrav. I § 3-1 nr. 3 fikk de en regel om konfliktvarsling av uorganiserte bedrifter. I følge Balstad var det en regel som taklet NHOs "gratispassasjerproblematikk", men for LO hadde det medført en del vansker. En vesentlig grunn for at de aksepterte dette, var at LOs medlemmer i disse bedriftene deltar i uravstemningen og derfor også burde omfattes av en konflikt. Balstad redegjorde for øvrige endringer.

Balstad viste til endringer de hadde fått i Hovedavtalen med HSH. I Hovedavtalen med SAMFO var det nå full streikerett og organisasjonsplikten var opphevet.

#### **Forslagene.**

Balstad tok for seg forslagene som var sendt inn til Kongressen. På bakgrunn av forslagene trakk han ut følgende hovedproblemstillinger:

- Forholdet til de uorganiserte - gratispassasjerproblematikken
- Mangel på lokal aksjons- og sanksjonsrett
- Konsernforhold
- Sosial dumping ved "tariffhopping"
- Inn- og utleie av arbeidskraft
- Tillitsvalgtes arbeidsforhold

For NHOs del var gratispassasjerproblematikken delvis adressert gjennom regelen om at uorganiserte bedrifter skal tas ut i konflikt i tilsvarende omfang. Balstad viste til forslagene fra FF og EL & IT som innebar en tilsvarende regel for uorganiserte arbeidstakere. Han mente at tanken bak forslagene var god men neppe lett å få gjennomført. Han viste til måter å gjøre

dette på. Å innføre en plikt til å konfliktpermittere uorganiserte i streikerammede bedrifter var en måte, men kravet til saklig grunn til permittering kunne være et problem. En annen mulighet var å innføre en plikt til lockout av uorganiserte i samme omfang, men det ville neppe bli mer enn en papirbestemmelse.

Kravet om innføring av tariffavgift for uorganiserte var en gjenganger. Han viste til at det var foreslått at et utvalg skulle se på dette etter Kongressen. Han minnet om at sist en kongress behandlet dette, endte det at de krevde og fikk, skattefradrag for fagforeningskontingenten. Positive velferdstiltak som tilbud om etter- og videreutdanning var kommet inn som nye moment.

En annen gjenganger var mangel på lokal aksjons- og sanksjonsrett. Balstad minnet om at dette hang sammen med arbeidstvistlovens hovedsystem: streik kunne bare knyttes til inngåelse og revisjon av tariffavtale. Balstad avsluttet med å understreke behovet for å samordne hovedavtalene. Han visste at arbeidsgiverorganisasjonene hadde samråd om slike spørsmål. Fordeler og ulemper ved flere hovedavtaler måtte drøftes, og om de kunne klare seg med en eller to hovedavtaler. Slik situasjonen var i dag åpnet det for at arbeidsgiver kunne spekulere i valget av organisasjon for å komme inn under en spesiell avtale.

## **Debatten**

Debatten dreide seg mye om at NHO hadde fått løst sitt gratispassasjeproblem. Kravet om at uorganiserte skulle kunne tas ut i streik, var et tiltak mot GP eller et negativt selektivt incentiv.

Hans O. Felix (EL & IT), Sekretariatet, viste til forslagene fra EL & IT og FF som gjaldt at uorganiserte skulle tas ut i konflikt. De hadde krevd at de uorganiserte skulle tas ut fordi de fikk de samme tilleggene etter overenskomsten uten å gjøre noe. De mente at da skulle de heller ikke stå i arbeid under en konflikt. Han mente at NHOs argument om konkurransevridning når en bedrift ble tatt ut i konflikt mens konkurrenten var i drift, like gjerne kunne brukes om tilfeller der folk fortsatte å jobbe i bedrifter som var i konflikt.

Jens Petter Jensen (FF), Sekretariatet, viste til at FF hadde en rekke forslag til endring av Hovedavtalen mellom LO/NHO. Ved forrige revisjon fikk NHO gjennomslag for at uorganiserte bedrifter skulle tas ut i et forholdsmessig omfang. FFs forslag gikk ut på at NHO-bedriftene måtte forpliktes til ikke å søke utført tariffbundet arbeid med uorganiserte arbeidstakere når bedrifter var i streik. Det gjaldt et gjensidighetsprinsipp.

Jeg valgte å referere bare til to innlegg. EL & IT og FF var motstandere av tariffavgift og tillegg til organiserte. Deres tiltak mot GP var at uorganiserte også skulle tas ut

i streik. Dette er et tiltak mot GP og et negativt selektivt incentiv. De mente også at NHO hadde fått løst sitt GP-problem ved at uorganiserte bedrifter skulle tas ut i streik. Blant de mange av forslagene som var kommet inn til den forestående forhandlingen om revisjon av Hovedavtalen, var det flere krav om å få avtalefestet tariffavgift. Disse ble oversendt til vurdering i Sekretariatet.

### **Organisasjonsutredningen**

Kongressen vedtok at det skulle nedsettes et utvalg som skulle utrede organisasjonen. 2. nestleder, Finn – Erik Thoresen, ble leder for utvalget. Det skulle utarbeides en informasjonsstrategi og strategi for rekruttering.

Blant de mange kravene som var kommet inn under dagsordens punkt: **Diverse forslag**, lå det mange krav om å få tariffestet tariffavgift og lønnstillegg/reformer kun til organiserte. Her lå også Sekretariatets forslag/innstilling. Forslagene som gjaldt tiltak mot gratispassasjerene ble vedtatt oversendt Sekretariatet. Sekretariatets forslag: ” Det skal lønne seg å være fagorganisert ” ble vedtatt. Forslaget refererer jeg i sin helhet:

#### **4.3.5 Det skal lønne seg å være fagorganisert.**

Det er en stor og voksende irritasjon i fagbevegelsen mot gratispassasjerene i arbeidslivet. Uorganiserte som både høster av de fordeler og resultater de fagorganiserte forhandler fram – og som undergraver fagbevegelsens samlede styrke overfor arbeidsgiverne og myndighetene.

Det er LO og forbundenes kollektive styrke som sørger for fagbevegelsens gjennomslag i tariffpolitikken og evne til å sikre grunnleggende faglige rettigheter og sosiale ordninger. LO har gjennom en helhetlig politikk og kollektiv fornuft det siste tiåret forhandlet fram Avtalefestet pensjon (AFP) fra 62 år, kortere daglig arbeidstid (37,5 time pr. uke), fullføring av den 5. ferieuken og etter- og videreutdanningsreformen. LO har samtidig løftet fram en faglig politikk innenfor kollektive avtaler som skal ivareta nye behov og ønsker hos arbeidstakere knyttet til ulike livsfaser. LO er pådriver for en ny lov for arbeidslivet – som skal fange opp det nye arbeidslivets krav og behov og styrke arbeidstakernes rettigheter. LO har stor innflytelse i inntektspolitikken og i samfunnsutviklingen. Det er et positivt utgangspunkt for nysatsning for å nå voksende arbeidstakergrupper – og tiltak for å redusere andelen uorganiserte. De uorganiserte skal først og fremst nås gjennom en sterk faglig organisasjon og medlemsfordeler som understreker fordelene av å være organisert.

Det kan oppnås både gjennom et forsterket organisasjonstilbud, rekrutteringsstrategier og klare avgrensninger for å motvirke at de uorganiserte blir ”gratispassasjerer”. Derfor skal det utarbeides klare strategier – og forslag som løfter fram fordeler av å være organisert – og at det i denne sammenheng skal koste å være uorganisert. Som ledd i dette har det vært lansert forslag om høyere timelønn for organiserte, tariffavgift og at framtidige framforhandlede reformer i større grad skal forbeholdes medlemmene.

Vårt samfunn er også tjent med en sterk fagbevegelse – og at arbeidstakerne er organiserte. LO reagerte sterkt på Stortingets kutt i fradragsretten for fagforeningskontingenten. LO krever at beløpet heves og deretter reguleres i takt med lønnsutviklingen. LO ber også myndighetene understøtte tiltak som bidrar positivt til det å være organisert.

*Kongressen gir Sekretariatet i LO i fullmakt å nedsette et utvalg for å drøfte ulike strategier for større medlemsfordeler. Utvalget får i mandat å fremme delrapporter og konkrete tiltak i forkant av Hovedavtaleforhandlingene i år, ovenfor representantskapet i forhold til behandlingen av hovedlinjene for tariffoppgjøret 2002 – samt innspill som skal følges opp i LOs løpende arbeide på kort og lang sikt. Det vises her også til forslag om at LOs representantskap skal innkalles til en særskilt strategikonferanse i løpt av kommende kongressperiode for å drøfte rekrutteringsstrategier.*

Utvalget skal drøfte følgende hovedmål:

- Vurdere fordeler og ulemper ved at LO og forbundene gjennom tariffpolitikken aktivt bruker overenskomstene m.m. for å forankre rettigheter og fordeler mer eksklusivt for medlemmene. Vurdere hvordan en slik strategi kan utdypes og gjennomføres for å hindre/avgrense uorganisertes tilgang til fordeler og rettigheter forhandlet fram av LOs forbund – enten forbundsvist, lokalt eller samordnet i LO-fellesskapet.
- Vurdere forslag til å utvikle eksisterende medlemsfordeler og innføring av nye for å forsterke fordeler av å være LO-organisert. Utvalget skal også ta utgangspunkt i forslag i andre kongressdokumenter som går på å styrke egen organisasjon og medlemskapets innhold og styrke.

Utvalget skal samtidig fremme konkrete forslag for å styrke de organisertes rettigheter og fordeler ovenfor de uorganiserte i LOs løpende arbeide. Det forutsettes at utvalget fremmer forslag til vurdering som skal følges opp i LOs årlige handlingsplaner i kommende kongressperiode første gang i 2002.”

## **Vedtaket og oppfølgingen**

Dette vedtaket favnet vidt. Her var det tatt med ”den voksende irritasjonen” ute i organisasjonen og at GP svekket forhandlingsstyrken. Det skulle tas flere grep for å motvirke at arbeidstakerne ble GP. Det ble blant annet vist til tariffavgift og lønnstillegg/reformer forbeholdt de organiserte. Det ble krevd at myndighetene ga sin støtte til det organiserte arbeidslivet gjennom positive tiltak som reduserte GP-problemet. Utvalget fikk et klart mandat. Det skulle legges fram delrapporter, og utvalget skulle komme med innspill til Hovedavtaleforhandlingene og tariffoppgjørene i kongressperioden.

Slik jeg tolket vedtaket skulle utvalget spille en sentral rolle i LOs arbeid med å gjøre det mindre lønnsomt å være GP og mer lønnsomt å være organisert. GP-problemet som først og fremst var et problem innenfor privat sektor, hadde synliggjort stor uenighet mellom forbundene. Konfliktlinjene var tilsynelatende de samme som på 1970-tallet. På 1970-tallet var det Jern- og metallarbeiderforbundet som markerte sterkest motstanden mot tiltak, og de mindre forbundene i servicesektoren var pådrivere for tiltak. Handel og Kontor med leder Otto Totland syntes kompromissløs på kravet om først organisasjonsplikt og senere tariffavgift. I 2001 var Jern og Metalls rolle overtatt av Fellesforbundet. Fellesforbundet er en sammenslutning av flere forbund med Jern og Metall som det desidert største.

Tariffavgift og tillegg/reformer til organiserte var de mest kontroversielle tiltakene. Jeg antar at utvalget var sammensatt av motstandere og tilhengere. Utvalget hadde fått et klart mandat. Delrapportene og innspillene ville kunne inneholde både delt innstilling og omforente løsninger.

## **4.4 Sekretariatets behandling**

Sekretariatet behandlet Kongressens vedtak: ”Det skal lønne seg å være fagorganisert” på møtet 3.9.2001. Følgende er sakset fra protokollen:

Det skal lønne seg å være fagorganisert. Kongressen vedtok å gi Sekretariatet i fullmakt å nedsette et utvalg for å drøfte ulike strategier for større medlemsfordeler. Vedtak: Oppfølging av vedtaket legges til Inntektspolitisk utvalg.

Året etter var GP-problemet oppe til ny behandling i Sekretariatet (Møtesaksnr.: 0316/02) Følgende er hentet fra protokollen: Gratispassasjerproblematikken – FAFO Prosjekt. Kongressen ga Sekretariatet fullmakt til å nedsette et utvalg for å drøfte ulike strategier for større medlemsfordeler. Sekretariatet ga oppdraget til LOs inntektspolitiske utvalg, og Torbjørn Dahl fikk ansvaret for framdriften. Det ble vurdert et stort behov for bedre dokumentasjon på området for å få en forsvarlig og god oppfølging. Vedtak: FAFO bistår



LOs inntektspolitiske utvalg med dokumentasjon innen 1.oktober. Det bevilges inntil kr. 120.000,- til dette over forskningsfondet.

#### **4.5 Dahl - utvalget**

Sekretariatet vedtok å legge oppfølgingen av kongressvedtaket til Inntektspolitisk utvalg. I følge protokollen hadde utvalget gitt ansvaret for framdriften til forbundslederen i NNN, Torbjørn Dahl. På representantskapsmøtet 4.juni 2002 var rekruttering temaet. 2. nestleder, Finn-Erik Thoresen, innledet. Han refererte til Dahl-utvalget. Han viste til at gratispassasjerproblematikken var lagt til Inntektspolitisk utvalg som i motsetning til tidligere skulle være i virksomhet også ut over tariffoppgjørene. De hadde nedsatt et engere utvalg med Torbjørn Dahl som leder for å se på denne problemstillingen. Det arbeidet ville selvsagt få høy prioritet etter at tariffoppgjøret var i havn.

Sekretariatet hadde lagt oppfølgingen av vedtaket til Inntektspolitisk utvalg, og Dahl-utvalget var sånn sett et underutvalg, et saksforberedende utvalg, for Inntektspolitisk utvalg. Det var av stor betydning for meg å få innsyn i utvalgets arbeid. I følge referatene var ingen dokument eller innspill fra Dahl-utvalget eller Inntektspolitisk utvalg behandlet i Representantskapet. Sekretariatet behandlet tariffoppgjøret i 2004 i møter i desember og i januar. På begge møtene ble det vist til dokumentet: "Om tiltak mot gratispassasjerene". Jeg antok at dette dokumentet var resultat av utvalgsarbeidet. Leder av LOs arkiv mente at dokumentet var et vedlegg som kunne hentes ut arkivet, men det fantes ikke i arkivet. Hun henvendte seg da til Samfunnspolitisk avdeling som var rette instans, men etter et par uker kom beskjeden om at dokumentet ikke var å oppdrive. Jeg fikk vite at lederen av utvalget, Torbjørn Dahl, døde tidlig i 2005. Inntektspolitisk utvalg er sammensatt av ledelsen i LO og et utvalg av Sekretariatets medlemmer og varamedlemmer. LOs leder er leder av utvalget. Jeg sendte e-post til noen av medlemmene i utvalget der jeg presenterte mitt prosjekt og viste til vedtaket på kongressen og utvalget, og at jeg antok at dette dokumentet var resultatet av utvalgets arbeid. Jeg håpet på at noen hadde en kopi av dokumentet eller tips om hvor det kunne forefinnes. Svarene var negative bortsett fra leder i Handel og Kontor, Sture Arntzen, som skulle forhøre seg hos dem han visste ikke kastet dokumenter. Resultatet ble også her negativt.

Jeg kontaktet så 2. nestleder i perioden 2001-2005, Finn-Erik Thoresen. Han anbefalte meg å ta kontakt med leder av organisasjonsavdelingen, noe jeg gjorde. Etter noen uker og kontakt pr. e-post hadde vi en telefonsamtale der han viste til at han hadde diskutert saken med lederen av Samfunnspolitisk avdeling, sjeføkonom Stein Reegård, og at jeg kunne

kontakte han. Reegård var sekretær i Inntektspolitisk utvalg i perioden. Jeg sendte en e-post til Reegård der jeg stilte følgende spørsmål: ”Du var sekretær i utvalget i perioden. Ble oppfølgingen av kongressvedtaket behandlet i et samlet Inntektspolitisk utvalg eller ble det nedsatt et underutvalg med Dahl som ansvarlig? Var tiltak mot gratispassasjerene behandlet som egen sak i samlet utvalg? Kjenner du til om resultatet av behandlingen/drøftingene ble videreformidlet skriftlig i en eller annen form?” Jeg ba om et raskt svar.

Jeg fikk følgende svar pr. e-post: ”Av hensyn til din timeplan svarer jeg heller raskt enn utfyllende. Jeg er usikker på hvor mye som kom ut av Dahl-utvalget. Uansett er svaret klart ja på at Innt. pol. Utvalg samlet behandlet saken. Det formelle uttrykk for dette er et forslag til tariffpolitiske retningslinjer som først behandles i sekretariatet og så vedtas av representantskapet (se vedlegg, med litt om ditt tema i p. 4). Om det behandles som egen sak eller ikke blir et spørsmål om definisjoner. Jeg kan ikke umiddelbart utlevere evt. interne dokumenter. FAFO-rapporten var i utkast nokså tynn (både fysisk og reelt), hvilket kan forklare at de ikke fikk særlig spredning. Jeg nevner ellers at opptrappingen av skattefradraget (kontinuerlig fra 2003) for kontingenten ble oppfattet som et viktig tiltak mot gratispassasjerene”. Punkt 4 i retningslinjene han viste til er følgende: ”Et økende antall gratispassasjerer er en trussel mot det organiserte arbeidsliv og en samlet styring av lønnsdannelsen. Det er verken lønnstakerne, arbeidsgiverne eller myndighetene tjent med. LO vil jobbe for at medlemskap lønner seg enda mer.”

Jeg sendte en e-post der jeg takket for svaret og stilte følgende spørsmål: ” Du har ikke noen formening om hvem som forfattet dokumentet: ”Om tiltak mot gratispassasjerene”? Dahl-utvalget var mao et underutvalg av Inntektspolitisk utvalg? Hvem satt i det utvalget?” Jeg fikk ikke svar på e-post, men jeg fikk telefon fra Reegård. Reegård kunne ikke gi meg navn på andre medlemmer i utvalget<sup>2</sup>. I den første e-posten jeg sendte Reegård refererte jeg hele vedtaket fra Kongressen. I telefonsamtalen viste jeg til vedtaket, og det klare mandatet utvalget hadde fått, og jeg var opptatt av hvordan vedtaket var blitt fulgt opp. Jeg viste til prosessen på 1970-tallet der kongressvedtaket ikke bare la føringer men ble oppfattet som en forpliktelse. Reegård mente jeg skulle se bort fra utvalgsarbeidet og konsentrere meg om konklusjonen som var vedtaket på Kongressen i 2005. Jeg påpekte at det var denne prosessen som var hoveddelen i oppgaven: hvordan LO som organisasjon hadde behandlet GP-problemet. Det forelå et klart og detaljert kongressvedtak fra 2001. Jeg sa jeg hadde tatt det for gitt at Sekretariatet og Representantskapet her ”skulle ta tyren ved hornene”, og ta en

---

<sup>2</sup>Jeg sendte en e-post til min veileder der jeg oppsummerte samtalen. Det er denne jeg refererer fra.

prinsipiell diskusjon, og ta et klart standpunkt for eller i mot tariffavgift og at sosiale goder som AFP og ferie, bare skulle gjelde organiserte. Jeg spurte Reegård om vedtaket i 2005 som kun tolkes slik at det var gitt aksept for å avtalefeste tiltak mot GP, innebar at LO hadde endret sitt prinsipielle syn om at alle skulle ha de samme godene. Reegård mente at LOs prinsipielle standpunkt ikke var endret. Det skulle være likt for alle. Det var bare skjedd en oppmykning.

På bakgrunn av e-postene og telefonsamtalen forsto jeg det slik at det ville være vanskelig å få innsikt i relevante dokumenter. Jeg oppsøkte NNN der Dahl var leder, og spurte om det lå noen papirer eller dokumenter fra utvalget. Jeg forsto det slik at det gjorde det ikke. Gjennom hovedkassereren fikk jeg kontakt med leder for forhandlingsavdelingen, Knut Bodding. Det viste seg at det var Bodding som hadde skrevet dokumentet "Om tiltak mot gratispassasjerene", blant annet på bakgrunn av Fafo-rapporten. Han ga meg kopi av både dokumentet og rapporten.

I intervjuet jeg hadde med Knut Bodding, sa han at han fulgte utvalgets arbeid litt på utsiden. Han fikk inntrykk av at det var ikke noe særlig aktivitet i utvalget. Han trodde ikke de hadde mange møter, men at det man ble enig om var å få hjelp fra Fafo. De fikk bistand fra Fafo som utarbeidet en rapport. Grunnen til at det ikke var så mye aktivitet, var nok at det var en kjennsgjerning at det var delte meninger om gratispassasjerproblemet i fagbevegelsen. Spørsmålet var komplisert. Det var ikke noen prinsipiell debatt i utvalget. De fattet ikke noe vedtak. Vedtaket var det som ble fattet på Kongressen i 2005. Resultatet av utvalgets arbeid var i følge Bodding Fafo-rapporten. Den ble diskutert i Inntektspolitisk utvalg et par ganger. I Inntektspolitisk utvalg var det noen runder på rapporten, og da var det for og i mot de ulike ordningene. Da kom det også fram at her var det ikke noe entydighet, og derfor fattet man ikke noe entydig vedtak, men man gjorde det man vedtok på Kongressen.

Bodding husket ikke hvem som var med i utvalget, men Torbjørn Dahl fikk et spesielt ansvar, fordi han var med i den debatten. Han var en av de som argumenterte blant annet for tariffavgift.

Jeg mente det måtte være mulig å vite hvem som var med i utvalget. Jeg ringte leder av Transportarbeiderforbundet, Per Østvold. Han var en av pådriverne for tiltak. Han satt både i Sekretariatet og i Inntektspolitisk utvalg. Han hadde ingen navn å komme med. I intervjuet jeg hadde med Hågensen spurte jeg om han hadde noen navn. Han foreslo tidligere forhandlingsleder i Fellesforbundet. Jeg ringte han. Han hadde ikke vært med i utvalget men han foreslo at jeg kontaktet Østvold, noe jeg allerede hadde gjort. Da hadde han ikke flere forslag. Jeg ringte på nytt til Thoresen for å høre om han hadde forslag på personer som kunne

hjelpe meg videre. Han anbefalte meg i ringe Øivind T. Hansen i Informasjonsavdelingen. Hansen syntes det var merkelig at ikke Reegård eller Bodding ikke kunne gi meg noen navn. Han skulle undersøke saken blant annet ved å gå igjennom gamle papirer. Det gikk flere uker, og jeg ringte avdelingen flere ganger og la igjen beskjed om at han måtte ringe meg. Jeg snakket med en kollega som kjente til saken, men hun hadde forstått det slik at det ikke var mye å finne. Jeg hørte ikke mer fra Hansen eller avdelingen. Da innså jeg at å få mer innsyn i Dahl-utvalgets arbeid og skjebne, ville kreve en ny strategi og kreve enda mer tid. Jeg måtte sette en grense for hvor mye tid jeg skulle bruke, og jeg mente at grensen var nådd.

At ingen kunne eller ville gi meg navn på medlemmer av Dahl-utvalget eller var negativ til å gi meg innsyn i dokumenter, er et funn i seg selv. Det kan tolkes slik at enkelte ikke ønsket at jeg gikk for dypt inn i problematikken. Vedtaket fra kongressen var ikke fulgt opp på viktige punkter. I intervjuet jeg hadde med nestleder i Transportarbeiderforbundet, Lars M. Johnsen, viste jeg til alle min forsøk på å navn på medlemmer i Dahl-utvalget. Johnsen mente at årsaken til at det ble satt ned et utvalg, var å forhindre at motsetningene i LO kom for dagen under Kongressen. LO ville framstå som en splittet organisasjon. Han mente at de hadde kanskje håpet på at et utvalg kunne utvikle noe som kunne forene organisasjonen.

### **Gratispassasjerproblemet i norsk arbeidsliv – grunnlagsnotat fra Fafo**

Fafo-rapporten det ble referert til var et grunnlagsnotat fra 9.10.2002. Det ble utarbeidet av Håvard Lislemoen, Dag Odnos og Arild Steen. Notatet inneholder en avgrensning av gratispassasjerbegrepet. De beskriver en vid definisjon som omfatter alle uorganiserte arbeidstakere i norsk arbeidsliv, og en snevrere definisjon der gratispassasjerene avgrenses til uorganiserte arbeidstakere i bedrifter der fagorganisasjonene setter den alminnelige standarden for lønns- og arbeidsforhold gjennom kollektive avtaler. De konsentrerte seg om den snevre definisjonen. Med utgangspunkt i Arbeidskraftundersøkelsen 1998 (2.kvartal), beskrev de omfanget av gratispassasjerproblemet.

Deres forståelse av gratispassasjerproblemet innebar at vel 14 prosent av lønnstakerne havnet i kategorien uorganiserte med avtale på arbeidsplasser med organisasjoner. De delte disse i 3 grupper:

1. LOs gratispassasjerer – arbeidstakere inne LO-områdene som er uorganiserte (5 prosent eller ca. 94 000 personer)
2. Nye på arbeidsplassen – mindre enn et år på arbeidsplassen, midlertidige ansatte, studenter/elever etc., arbeidstakere under 25 år (6 prosent – ca 117 000 personer)

3. Andres gratispassasjerer – arbeidstaker utenfor LO-områdene (4 prosent – ca 72 000 personer)

Når det gjelder hva som kan gjøres, så viser notatet til GP-problemet kan løses ved at gratisementet reduseres ved at man gjør det vanskeligere å få tjenesten gratis, eller at passasjermuligheten fjernes ved at man gjør fordelene ved medlemskap mer eksklusive for medlemmene. De advarer mot en strategi som øker kostnadene for arbeidsgiver. Det kan skape et todelt arbeidsmarked der organiserte blir mer kostbare enn uorganiserte.

Når det gjelder virkemidler og strategi, redegjør de for kontingenten og skattefradrag, medlemsfordeler, tariffavgift, eksklusive tariffavtaler, lokale forhandlinger og individuelle muligheter og sosiale rettigheter.

Kontingenten utgjør for de fleste 1,5 % av arbeidsinntekten. Da skattefradraget ble innført i 1977 tilsvarte fradraget høyeste gjennomsnittlige kontingent. 7 av 10 arbeidstakere dekkes av kollektive avtaler. Når fagorganisasjonene yter slike offentlige goder, er det relevant at staten etablerer støtteordninger eller subsidier for at godet kan frambringes. Skattelette er en slik ordning. Medlemsfordeler er enten knyttet til medlemmet som arbeidstaker, som for eksempel juridisk bistand, eller personlige fordeler slik som forsikringsordninger.

Tariffavgift innebærer at uorganiserte må betale en avgift for de fordelene fagorganisasjonene forhandler fram og som de nyter godt av. Det inngår ingen forpliktelse til å organisere seg. I landene der dette er utbredt kalles dette for "fair share fees". Tariffavgift kan enten bety at tvungen lønnstrekk, eller at det skjer med arbeidstakerens godkjenning. Hvis avgiften blir for høy kan det bryte med prinsippet om organisasjonsfrihet, og blir den for lav blir det lønnsomt å være gratispassasjer, og det blir legitimt å være uorganisert. Et juridisk spørsmål er om det er støtte i lovgivningen for, at arbeidsgiver kan foreta trekk i lønn. Tariffavgift er lovlig i forhold til internasjonal rett og praktiseres i blant annet USA, Canada, Australia, Sveits, Israel og Sør Afrika.

Det er ingen juridiske hindringer for at det kan inngås avtaler der tariff tillegg og sosiale goder forbeholdes organiserte. Gratispassasjerproblemet vil på den måten bli redusert. Fagorganisasjonenes arbeid er i dag et offentlig gode og tilgjengelig for de fleste arbeidstakerne gjennom allmenngjøring. I Norge har vi prinsippet om tariffavtalenes ufravikelighet som bidrar til allmenngjøring av spesielt lønnsforhold. I de fleste europeiske land er allmenngjøring av tariffavtaler vanlig gjennom lov, avtale eller praksis. Allmenngjøring forhindrer sosial dumping og konkurransevridning til fordel for uorganiserte.

Hvis uorganiserte ekskluderes fra tariffavtalene, mister de fordelene ved å være uorganisert. Slike eksklusive ordninger vil møte motstand blant arbeidsgiverne og i det politiske miljøet. Faren med slike ordninger er at det kan føre til sosial dumping og konkurransevridning til fordel for uorganiserte. Notatet viser til at det er liten erfaring med slike eksklusive avtaler i Norge. De viser til avtalen Arbeidsmandsforbundet (NAF) har inngått med AF Spesialprosjekt der de ansattes automatisk meldes inn i NAF og kontingenten trekkes av arbeidsgiver. De som ikke vil være medlem, må skriftlig be seg fritatt, og får da ikke de lønnstilleggene som gis spesielt til de organiserte. Notatet foreslår at det vil være nyttig å kartlegge omfanget av disse ordningene og hvordan de virker. Arbeidsgivers vilje og interesse er viktig for å få til slike avtaler, og det må gjøres attraktivt for arbeidsgiver å ha organiserte gjennom andre tiltak fra organisasjonenes side.

I notatet understrekes viktigheten av at LO er synlig og aktiv på arbeidsplassene. Det er på arbeidsplassene rekrutteringen foregår og holdninger til organisering formes. Andelen av den sentrale lønnsrammen som blir avsatt til lokale forhandlinger, er økende. Det er en stor utfordring for LO å styrke det lokale organisasjonsleddet, og gi lokale tillitsvalgte større makt. Det er viktig at de lokale lønssystemene utformes slik at fagorganisasjonene har innflytelse på de individuelle lønnsfastsettelsene. Lokal makt kan også gjøre det lettere å forbeholde fordeler for organiserte. Arbeidsgivers god vilje spiller en viktig rolle. Hvis lovgivningen åpner for større fleksibilitet mellom lovgivning og tariffavtale, vil det styrke organisasjonenes stilling. Et annet tiltak for å øke arbeidsgivers interesse som notatet viser til, er økt adgang til lokale avvik fra sentrale avtaler.

Notatets konklusjon er at GP-problemet ikke er stort men viktig. Det underminerer den kollektive normen om organisering. Trusselen er større nå enn tidligere. Beslutningen om å organisere seg tas i økende grad ut fra individuell rasjonalitet og mindre ut fra klassetilhørighet, tradisjon og politisk legning. GP-problemet er vanskelig og krever en helhetlig strategi. Det er ikke bare å velge virkemidler ut fra en tiltaksmeny og satse på det tiltaket en har mest tro på. De mener at nøkkelen ligger i lokal fagforeningsmakt, og nøktern analyse av arbeidsgivernes interesser. Det kan innebære svekket sentral kontroll, og fagbevegelsen kan bli tvunget til å akseptere større variasjon og differensiering i bytte mot eksklusive medlemsfordeler.

## **4.6 Sekretariatet og organisasjonsplikt**

Det blir flere steder i beskrivelsen vist til organisasjonsplikt. Dette er et sentralt virkemiddel i kampen mot gratispassasjerene. LO har tidligere prøvd å få det inn i hovedavtalen LO/NHO uten å lykkes. Saken ble behandlet Sekretariatet i slutten av 2001 og i nytt møte i begynnelsen av 2002. Bakgrunnen for ny behandling var dom i Høyesterett av 9.11. 2001. Saken gjaldt en mann som i perioden 1996-1998 var knyttet til Norsk Folkehjelp som minerydder i Bosnia. Sammendrag av dommen: Ansettelsesforholdet var basert på flere midlertidige kontrakter som alle inneholdt en organisasjonspliktklausul. Høyesterett fant den midlertidige ansettelse gyldig, da minerydding ble ansett å ha vesentlige særtrekk som begrunnet unntak fra hovedregelen i arbeidsmiljøloven § 55A nr. a). Selv om ansettelsen i Norsk Folkehjelp var avsluttet, hadde vedkommende rettslig interesse i å få avklart gyldigheten av organisasjonspliktklausulen, jf tvistemålsloven § 54. Med støtte i Rt-2001-248 og juridisk teori, ble organisasjonspliktklausulen ansett ugyldig etter arbeidsmiljøloven § 55 A.

Da saken ble behandlet i Sekretariatet i slutten av 2001 (Møtesaksnr.: 0494/01) ble det vist til Sekretariatets vedtak av 18.01.99. Det forelå en innstilling fra en Sekretariatsoppnevnte komité som gjaldt organisasjonspliktklausuler i arbeidsforhold. Vedtaket var at Sekretariatet sluttet seg til prinsippene i utredningen. LO og berørte forbund skulle legge utredningen til grunn for de forhandlinger som skulle føres innenfor berørte avtaleområder. Høyesteretts dom av 09.11.01 tilsa en ny vurdering. Sekretariatet vedtok å utsette saken. Saken ble behandlet igjen i nytt møte i begynnelsen av 2002 (Møtesaksnr.: 0041/02). Det ble vist til Sekretariatets vedtak av 18.01.99 og Høyesteretts dom av 09.11.01 som tilsa en ny vurdering. Sekretariatet fattet følgende vedtak: Organisasjonspliktklausulene fjernes i alle avtaleforhold. Det ble dermed satt sluttstrek for debatten om bruk av organisasjonsplikt som tiltak mot gratispassasjerene.

## **4.7 Representantskapsmøtet 5. februar 2002**

### **4.7.1 Revisjon av Hovedavtalen LO/NHO**

En mulighet for å få innført tiltak mot gratispassasjerene var å få det inn som bestemmelse i Hovedavtalen LO/NHO eller andre hovedavtaler. Forslagene som kom inntil Kongressen og som ble oversendt Sekretariatet, var mange. Det er Sekretariatet som har ansvar for forhandlingene med NHO, og Representantskapet godkjenner resultatet.

1. nestleder Roar Flåthen holdt innledningen. Han startet med en kort gjennomgang av innholdet i Hovedavtalen. Den er arbeidslivets grunnlov og inneholder sentrale spilleregler for partene i arbeidslivet. Det gjelder blant annet retten til kollektive oppsigelser, avstemningsreglene, tillitsvalgtinstitusjonen og medbestemmelsesreglene. Hovedavtalen og tilleggssavtalene danner også basis for det samarbeidet mellom partene som har utviklet seg i Norge og vært til stor fordel for begge parter, og for utviklingen av arbeidslivet og i samfunnet.

Antall forslag som var kommet inn til hovedavtalen var i alt 225. Det bekreftet Hovedavtalens posisjon og hvilken betydning den hadde for forbund og tillitsvalgte. Han redegjorde for flere hovedavtaler. I tillegg til hovedavtalen med NHO nevnte han: Kooperasjonen (SamFo), HSH, Staten, KS, NAVO, Rederiforbundet, Landbrukets arbeidsgiverforening og Maskinentreprenørene. Et poeng som ble reist på Kongressen, var å harmonisere hovedavtalene, og det hadde Sekretariatet har lagt til grunn ved forhandlingene med de ulike motpartene. Han gjennomgikk status for de ulike områdene.

De hadde styrket bestemmelsene om organisasjonenes rolle. Avtalen markerte at et velorganisert arbeidsliv var en styrke for begge parter og for samfunnet som helhet. Avtalen understreket prinsippet om retten til å organisere seg og ivareta sine interesser gjennom kollektive avtaler, og at det i forhandlings- og konfliktsituasjoner skulle vises respekt for organisasjonenes interesser, slik at ingen av partene opptrådte på en måte som svekket hverandres posisjon.

Flåthen understreket til slutt at forhandlingene skjedde under fredsplikt. Endringer krevde derfor enighet. Han mente at en likevel kunne si at resultat innebar noen viktige skritt framover. Resultatet understøttet at forhandlingsveien og avtalebaserte løsninger var en svært viktig basis for faglige rettigheter og fagbevegelsens innflytelse. I en tid med borgerlig stortingsflertall og en høyredominert regjering var det enda viktigere å vektlegge dette.

Sekretariatets innstilling ble vedtatt mot en stemme.

Ingen av Kongressens krav om tiltak mot gratispassasjerene hadde kommet inn i avtalen. De som var mest aktuelle, var de mange forslagene om tariffavgift og forslagene om at uorganiserte skulle tas ut i streik på lik linje med organiserte. Utvalget som Kongressen vedtok skulle nedsettes, skulle komme med innspill til forhandlingene om Hovedavtalen. Flåthen redegjorde grundig for forhandlingene og påpekte særskilt at her gjelder konsensusprinsippet. Her gjelder ingen aksjonsrett. Å få inn en bestemmelse skjer ikke over natten, og det krever som regel en motytelse.



## **4.7.2 Tariffrevisjonen 2002**

Samfunnsøkonomisk analyse og ansvarlighet var sentrale elementer i LO-lederens innledning/belæring under representantskapsmøtet. Gerd-Liv Valla innledet. Hun åpnet med å understreke at "Arbeid til alle" var fortsatt jobb nr. 1. Det var 70 000 arbeidsledige, og de skulle være opptatt av hver enkelt av dem. Og de måtte innrette inntektspolitikken slik at de ikke satte arbeidsplassene i fare, og fikk enda flere arbeidsledige.

Rettferdighet betydde at alle som hadde arbeid, skulle ha ei lønn å leve av, og kunne forsørge sine barn med. Rettferdighet betydde likelønn mellom kvinner og menn. Rettferdighet betydde kompensasjon til de av medlemmene som hadde tatt lang utdanning. Rettferdighet betydde at medlemmene skulle få anstendige levevilkår på sine gamle dager.

Det var ingen krav om tiltak mot GP. I følge mandatet for utvalget som ble nedsatt (Dahl-utvalget) skulle det utarbeides en delrapport til Representantskap i forbindelse med hovedoppgjøret i 2002.

## **4.8 Representantskapet 25. februar 2003**

### **4.8.1 Mellomoppgjøret 2003**

Gerd-Liv Valla innledet. Hun påpekte at oppgjøret året før ga et rettferdig løft til de lavest lønte. Oppgjøret ga også et rettferdig løft til mange av medlemmer som hadde tatt lang utdanning. Dette gjaldt for eksempel i skolesektoren og i helse- og sosialsektoren.

De gjorde nødvendige grep ved fjorårets oppgjør. De ga adgang til høyere lønnsutvikling til grupper og områder som over tid hadde blitt hengende etter i lønnsutviklingen.

Valla mente de kunne konkludere med at det var et historisk godt oppgjør. De hadde lyktes med målet om økt kjøpekraft til alle. De hadde lyktes med å gi lavtlønte og viktige utdanningsgrupper et løft.

På ett år var den økonomiske situasjonen endret. Over 100 000 var uten ordinært arbeid. Høy realrente og sterk kronekurs kom på toppen av en noe høyere lønnsvekst enn hos handelspartnerne gjennom flere år. De hadde tapt mer i kostnadmessig konkurransevne enn hva de vant gjennom første del av 1990-tallet. Resultatet var kjent: Tusenvis hadde mistet jobb og inntekt. Arbeidsledigheten hadde økt med 20 000 det siste året. Per utgangen av januar var 107 000 uten ordinært arbeid. Ledigheten fortsatte å øke – over hele landet. Langtidsledigheten økte mest. Valla var sterkt provosert av sentralbanksjef Gjedrem. Han hadde lagt skylda på LO for renteøkningen. Valla påpekte at det var sterkt provoserende at

Gjedrem la skylda for problemene og arbeidsledigheten på arbeidstakerne alene. De erkjente at også de hadde et ansvar. Men det var oppsiktsvekkende at Gjedrem ikke nevnte toppledernes lønnsuttak med et eneste ord i talen.

På grunn av den økende ledigheten hadde LO tatt initiativet til et inntektspolitisk samarbeid mellom arbeidstaker og arbeidsgiverorganisasjonene og myndighetene foran årets oppgjør. Det ble lagt fram som en felles uttalelse fra Regjeringens kontaktutvalg den 22. januar. Alle organisasjonene i arbeidslivet både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden samt myndighetene stod bak. Den bygde på LOs tariffpolitikk.

Myndighetene hadde allerede før forhandlingene hadde startet, forpliktet seg til en rekke motytelser. Det handlet om en forsterket innsats i arbeidsmarkedspolitikken for å møte den økende ledigheten. Det handlet om tiltak mot uønsket deltid. Videre hadde regjeringen forpliktet seg til en annen flaggsak for LO: Økt fradrag for fagforeningskontingenten. Dette måtte svi for Høyre som i flere omganger hadde ønsket å fjerne fradraget helt.

Det ble ingen tiltak mot GP, men økende ledighet og svekket konkurransevne for den konkurranseutsatte i industrien, førte til at partene i Den norske modellen tok et felles grep.

## **4.9 Tariffrevisjonen 2004**

### **4.9.1 Møte i Sekretariatet 15.12.2003**

Sekretariatet behandlet tariffrevisjonen på møte 15.12.2003. I protokollen ble det vist til utsendte dokumenter av 9.12.03 og muntlig redegjørelse i møtet. Det var omdelt følgende dokumenter som grunnlag for drøftingen: Om frontfag, Om lokal lønnsutvikling, AFP og forholdet til tariffoppgjøret, Om tiltak mot gratispassasjerene. Vedtak: Tatt til orientering.

Dokumentet **”Om tiltak mot gratispassasjerene”** var utarbeidet av leder for Forhandlingsavdelingen, Knut Boddning. Han viste til at GP – problemet virket demoraliserende og kunne virke aktivitetsdempende på medlemmer og tillitsvalgte. Gratispassasjerene undergravde hensikten med å organisere seg og kunne i verste fall true fagbevegelsens eksistensgrunnlag. Boddning hadde en definisjon på GP som var videre enn Fafos. En GP var en arbeidstaker som var omfattet av godene som organisasjonene oppnådde gjennom kollektive avtaler eller politisk arbeid, uten å være organisert. Alle uorganiserte arbeidstakere var omfattet av denne definisjonen. I bransjer med lav organisasjonsgrad eller ingen organiserte, kunne avtalebaserede standarder gjelde. Fagbevegelsen hadde kjempet fram

rettigheter lovveien som gjaldt alle. Tok man utgangspunkt i en organisasjonsgrad på 52 % og at det var 2,1 millioner arbeidstakere i 2002, så var det ca. 1 million GP. Bodding viste til Fafo-rapportens definisjon og utregning, som ga 14 prosent GP. Han viste til at LOs representantskap vedtok å ta opp med NAF at tariff tilleggene ved revisjonen i 1972 skulle gjelde organiserte. Det førte ikke fram. Kongressen i 1973 vedtok å gå inn for organisasjonsplikt, subsidiært tariffavgift. Kravene ble fremmet til revisjonen av Hovedavtalen i 1973 men de fikk ikke gjennomslag. I 1974 var det forbundsvist oppgjør og Representantskapet vedtok at forbundene skulle fremme krav om tariffavgift. Det førte ikke fram. På Kongressen i 1977 ble krav om organisasjonsplikt og tariffavgift erstattet med formuleringer om styrken i egen organisasjon, krav og skattefri fagforeningskontingent og innføring av kollektive forsikringsordninger.

Når det gjaldt tiltak mot GP, viste Bodding først til at organisasjonsplikt ikke lenger var lovlig på grunn av Høyesteretts dom i 2001. Når det gjaldt forskjellsbehandling i lønns- og arbeidsvilkår, var det i følge Juridisk avdeling ikke mulig i Staten så lenge Stortinget behandlet tariffavtalene. I kommunesektoren var situasjonen den samme basert på det forvaltningsmessige likebehandlingsprinsippet. I privat sektor viste han til tariffavtalens ufravikelighet. Arbeidsgiver kunne ikke inngå avtale med en arbeidstaker som stred mot tariffavtalen. Han stilte spørsmål ved om lønnstillegg til organiserte som tilsvarte kontingenten, ville stride mot reglene overfor når det gjaldt forskjellsbehandling. Han redegjorde for tariffavgiften. Viktige juridisk spørsmål var hvor høy avgiften kunne være eller arbeidsgivers adgang til å trekke avgift fra lønnen til uorganiserte.

## **4.9.2 Representantskapet 24. februar 2004**

### **Hovedoppgjøret 2004 – LO på din side**

Gerd-Liv Valla innledet. Hun viste til grunnlaget for årets hovedoppgjør: LOs mål for tariffoppgjørene var arbeid til alle og rettferdig fordeling. Dette stod fast. Det var dette de alltid skulle kjennes igjen på.

I 2003 var det nødvendig å snu utviklingen. Lønnsveksten avtok fra 5-6 prosent i 2002 til rundt 4 prosent i 2003. Dermed innfridde LO sin del av forpliktelsene i den inntektspolitiske plattformen. Det ble en lønnsvekst mer på linje med handelspartnerne. Uten dette bidraget ville situasjonen vært mye mer alvorlig. Det ville vært enda flere ledige hender. Enda flere nedlagte arbeidsplasser.

Men viktigere enn lønnsveksten var den indirekte virkningen via rente og kronekurs. Allerede på sin pressekonferanse 25. juni i fjor, rett etter lønnsoppgjøret, framhevet sentralbanksjefen som et positivt trekk at veksten i lønningene hadde kommet ned. Siden hadde han satt ned renta 9 ganger med til sammen 5 prosent.

Situasjonen foran lønnsoppgjøret var 120.000 uten ordinært arbeid. Den økonomiske situasjonen foran hovedoppgjøret, ute og hjemme, var preget av stor usikkerhet.

Valla gikk igjennom punktene i den tariffpolitiske uttalelsen. Under punktet om gratispassasjerene viste hun til mange e-post, telefoner og tekstmeldinger fra medlemmer, tillitsvalgte og ikke medlemmer som ba de stå på videre i kampen mot regjeringen og Victor Norman. Det var urovekkende mange som startet med: ”Jeg er ikke medlem av LO, men det er flott at dere står på.” Deretter var det et eller annet i forhold til regjeringen og/eller Victor Norman og midlertidige ansettelse, før de avsluttet med: ”Det er bra at dere i LO ordner opp.” Noen trodde visst at LO var et slags statlig organ, og ikke en medlemsorganisasjon.

Sannheten var at et økende antall gratispassasjerer var en trussel mot det organiserte arbeidsliv. Det var verken lønnstakerne, arbeidsgiverne eller myndighetene tjent med. Mange av LOs medlemmer hadde reagert sterkt mot gratispassasjerene, som dro god nytte av fagbevegelsens arbeid uten å bære kostnadene. LOs strategi for å komme gratispassasjerene til livs, måtte være å styrke og synliggjøre fordelene ved å være LO-organisert.

I den tariffpolitiske uttalelsen som Representantskapet vedtok er det et avsnitt om GP-problemet.

#### **4. Alle må underlegges kollektiv fornuft**

Under dette punktet var det tatt med et avsnitt som omhandlet GP-problemet:

”Et økende antall gratispassasjerer er en trussel mot det organiserte arbeidsliv og en samlet styring av lønnsdannelsen. Det er verken lønnstakerne, arbeidsgiverne eller myndighetene tjent med. LO vil jobbe for at medlemskap lønner seg enda mer.”

#### **Debatten**

Jeg tar med utdrag fra debatten som fulgte.

Jan Davidsen (Fagforbundet), Sekretariatet, var bekymret for arbeidsgivernes omsorg for de uorganiserte i de lokale oppgjørene. Noe måtte gjøres med GP.

Eva Jensen, NAF, viste til avsnittet om GP. Ved siste oppgjøret hadde hun fått kjeft av fyr som mente han hadde fått for lite i lønnstillegg. Det viste seg at han var uorganisert. Hun lurte på hvordan Sekretariatet hadde tenkt at de skulle få gjort noe med problemet. Hun mente at det ikke skulle være akseptert å være uorganisert og motta de samme godene, som de arbeidet fram for medlemmene. I dag var det akseptert å stå utenfor.

Thor Åge Christiansen, Vestfold fylke, viste til avsnittet om GP i uttalelsen. Han viste også til Davidsens innlegg. Misnøyen med uorganiserte både i offentlig og privat sektor var stigende. I en del tariffområder fikk uorganiserte høyere lønn. Han hadde registrert et sterkt økende krav om at skulle bli forskjell i lønn. I punkt 4 i uttalelsen sto det: "LO vil jobbe for at medlemskap skal lønne seg enda mer." Han dristet seg til å spørre hva dette egentlig betydde. Han mente at å tariffeste 2 % høyere lønn for organiserte var et balansert forslag. Da kunne de sagt til medlemmene at det var gratis å være medlem. Det var også en måte å selge medlemskap på. Men han visste at det ikke gikk igjennom. Det var egentlig bare tull å foreslå.

Gerd-Liv Vallas oppsummering av debatten:

Hun kommenterte innleggene. Hun hadde fått et spørsmål som gikk på gratispassasjerene, og hva Sekretariatet ville gjøre med problemet. I debatten var det vist til de forskjellige avtalefestede ordningene inkludert AFP og den siste ferieuika. Hun brukte Arbeidsmandsforbundet som eksempel der de på anlegg hadde fått avtale om høyere lønn for organiserte. Hun kommenterte innlegget fra Christiansen fra Vestfold. Blir lønnsforskjellen for stor kunne de risikere sosial dumping. Derfor hadde Sekretariatet sagt at de ville jobbe for å synliggjøre større fordeler for LO-organiserte, men uten å gå konkret inn på hva som kunne gjøres. De hadde en diskusjon rundt sosial dumping. De ble ikke ferdig med den debatten. Hun understreket at det var første gang de hadde med et avsnitt om gratispassasjerene i en tariffpolitisk uttalelse, og det var et uttrykk for at det var sterk stemning ute for å gjøre noe med det, og det var det også i Sekretariatet.

Sekretariatets innstilling ble vedtatt mot 1 stemme.

For første gang siden Kongressen var GP-problemet kommet inn i den tariffpolitiske uttalelsen, men den var av generell karakter, og den tok ikke stilling til bruk av tiltak. Det jeg mener var interessant ved debatten som fulgte, var at lederen for Fagforbundet påpekte at nå måtte noe gjøres med GP. Fagforbundet har 300 000 medlemmer og er det desidert største forbundet i LO.

#### **4.10 Streik innenfor grossistoverenskomstens område.**

I hovedoppgjøret i 2002 krevde Transportarbeiderforbundet et tariff tillegg på 1,4 % for organiserte. I intervjuet jeg hadde med nestleder Lars M. Johnsen sa han at dette skulle kompensere for fagforeningskontingenten minus forsikringsordninger. Kravet var en oppfølging av LO-kongressens vedtak om å "straffe" gratispassasjerene. Tariff tillegget innebar i praksis at bedriften skulle betale kontingenten. Tillegg var medlemmene villig til å

ta innefor "ramma" slik at det ikke kostet bedriften mer. HSH var helt avvisende til kravet, i følge Johnsen.

I et intervju med Transportarbeideren (nr.2 /02) uttalte Johnsen at det ikke var snakk om tariffavgift. Han redegjorde for bakgrunnen for kravet. Medlemmene tok et ansvar for å videreutvikle bedriftene og dette ansvaret ble stadig større. Jobben som tillitsvalgt ble stadig mer ansvarsfull med mer komplisert regelverk, mer reising, globalisering av bedrifter og skiftende eierstruktur. Å drive et oppegående tillitsvalgtapparat koster mer. Tillitsvalgte jobbet langt ut over arbeidstiden med tillitsvalgt oppgavene. Det var urimelig at uorganiserte hadde 2 % bedre lønn enn de som betalte til fellesskapet. Alternativet mente Johnsen, var å kreve at bedriftene dekket alle kostnadene, noe de ikke ville.

Meklingen mellom NTF og HSH for grossistbedriftene endte natt til lørdag 27.april med streik. Kl. 01. natt til 29.april ble NTF og HSH enig om et anbefalt resultat. Foruten lønnstillegg ble partene enig om at spørsmålet om tariff tillegg for LO-organiserte kunne tas opp til forhandling i det samordnete mellomoppgjøret per 1. april 2003. Nye forhandlinger kom i stand med bistand fra Sture Arntzen i Handel og Kontor. I intervjuet jeg hadde med Bodding fortalte han om det som skjedde, og at Arntzen og Valla stoppet streiken før den egentlig fikk startet. I intervjuet med Johnsen sa han at HSH doblet lønnstilbudet, slik at det ble umulig å si nei. Han regnet med det ville blitt sterke reaksjoner fra medlemmene.

I en leder i Transportarbeideren (Transportarbeideren 2-2003) tok forbundsleder Per Østvold opp det kommende mellomoppgjøret og kravet om tariff tillegg. Han stilte spørsmål ved om Transportarbeiderforbundet ville få støtte fra LO og andre forbund for å fremme og slåss igjennom kravet. Han viste til at gratispassasjerproblemet kunne løses på flere måter. Organisasjonsplikt var ikke lenger aktuell politikk på grunn av høyesterettsdommen. Han viste til sjømannsorganisasjonene som hadde innført tariffavgift. Tariffavgift kunne føre til at det ble enklest og billigst å være uorganisert. Han pekte på at erfaringer fra andre land viste at tariffavgift kunne bli en sovepute for fagbevegelsen. Han trakk fram Fafo-utredningen fra 2002. Ett av tiltakene var muligheten for en såkalt tariffdisposiv lovgivning som betyr at lovgivning og forskrifter kan fravikes gjennom avtale lokalt. Det ville gi større fleksibilitet lokalt. Lokal fagforeningsmakt og behovet for fleksibilitet kunne føre til økt oppslutning om organisasjonen. Østvold tvilte på at det var veien å gå.

Han kom inn på skattefradrag for kontingenten, men mente at det var enklere med et tariff tillegg til organiserte istedenfor å få motvillige politikere til å gi skattefradrag. Et lønnstillegg til organiserte ville synliggjøre at man ikke taper på å være organisert. Arbeidsgivernes argument om at tariff tillegget var i strid med den negative

organisasjonsretten, var han ikke enig i. Hvis tariff tilleggene ble store nok kunne det bli slik, men tillegget de krevde var ikke i strid med organisasjonsfriheten. De hadde tro på at tariff tillegg var veien å gå for å redusere problemet med gratispassasjerer. Transportarbeiderforbundet var villig til å fronte kravet. Det gjensto å få LOs støtte.

I samme blad (Transportarbeideren nr.2-2002) uttalte leder for Transportarbeiderforbundets bransjeråd i grossistnæringen og klubbleder ved Hakon distribusjon på Skårer, Håvard Hansen, at medlemmene hadde gitt klar beskjed om at de var drittlei av å betale for andre. Derfor måtte tariff tillegg inn i mellomoppgjøret. Noen hadde allerede meldt seg ut med beskjed om at de ville melde seg inn når de fikk tariff tillegg. Ellers så sto det ikke så dårlig til i grossistnæringen. De hadde 60 % organiserte.

LO-leder Gerd-Liv Valla ga Transportarbeiderforbundet støtte til kravet da hun innledet på LO Service sin kartellkonferanse høsten 2002.

På Transportarbeiderforbundets foreningslederkonferanse i forkant av mellomoppgjøret sa Østvold at forbundet ville kjempe for at tariff tillegg skulle være LOs krav. Hvis de ikke fikk støtte til å reise kravet fra de andre LO-forbundene i HSH-området, ville de reise kravet neste år. Fikk de ikke støtte fra Handel og Kontor, skulle de spørre YS og Prifo om støtte. Han viste til streiken i fjor som var så kortvarig at den ikke fikk startet. Den ble i realiteten stoppet av LO-ledelsen. De fryktet for konsekvensene for de andre tariffområdene som gjensto. Det var frykt for at Handel og Kontor ville få sitt oppgjør nedstemt. Transportarbeiderforbundets medlemmer fikk dobbelt så stort lønnstillegg som HK hadde forhandlet fram (Transportarbeideren nr. 2-2003)

Østvold mente at Industriforbundene ikke var glade for at NTF kom med protokollen sin og slo den i bordet. De så det som en trussel mot moderasjonslinja. Han regnet heller ikke med støtte fra HK på grunn av uttalelser Sture Arntzen hadde gitt i media.

### **Mellomoppgjøret 2003**

Mellomoppgjøret var et samordnet oppgjør, og det ble forhandlet sentralt. LOs ledelse ledet forhandlingene med aktuelle forbund i forhandlingsdelegasjonen. LO brøt forhandlingene med HSH etter 3 dager, og oppgjøret gikk til mekling. NTF hadde lagt stor vekt på kravet om tillegg til organiserte. LO brøt meklingen og varslet streik for ca. 3000 medlemmer fra 30.april. YS brøt også og varslet streik fra samme dato. En streik ville ha omfattet 1 800 medlemmer i Norsk Transportarbeiderforbund hovedsakelig i matvaresektoren, og 10 000 medlemmer i Handel og Kontor.

Klokka halv fem natt til 30.april godkjente HSH og LO meklingsmannens skisse, og streiken ble avverget i siste liten. Transportarbeiderforbundets 3 medlemmer av delegasjon stemte mot og ba Sekretariatet avvise forslaget. Håvard Hansen, som var leder av NTFs bransjeråd i grossistsektoren, uttalte at de følte seg til de grader sviktet. Også nestleder Lars M. Johnsen var veldig skuffet over resultatet. Han var ikke fornøyd med lønnstilleggene. Medlemmene innenfor HSH - området kom dårligere ut enn de som hadde overenskomster innenfor NHO-området. Det han var mest skuffet over var at de ikke fikk noe på sitt viktigste krav som var tariff tillegg for de organiserte. Han understreket at kravet om tariff tillegg ville bli reist ved første anledning som var hovedoppgjøret i 2004 (LO-aktuelt nr.9-2003).

Leder av Handel og Kontor, Sture Arntzen, anbefalte meklingsforslaget ut fra en helhetsvurdering. Han var skuffet ut fra forventningene men lønnsveksten hadde vært god innenfor deres område. Han mente at HSH - oppgjøret hadde bidratt til at målene i vedtaket fra Representantskapet var oppfylt, og at det burde føre til rentenedgang.

1. nestleder i LO, Roar Flåthen, var forhandlingsleder. Han var fornøyd med at det ikke ble streik, men var ikke helt fornøyd med resultatet. Også han viste til at oppgjøret lå innenfor Representantskapets vedtak, og at resultatet bidro til å stabilisere kronekursen.

I følge LO-Aktuelt (nr.9-2003) var forbundsleder Per Østvold rasende over meklingsresultatet, både på det økonomiske resultatet og den manglende støtten til kravet om særskilte tillegg til fagorganiserte. Han angret på at han stemte ja da Representantskapet behandlet retningslinjene for lønnsoppgjøret. De kom til å gå inn for forbundsvist oppgjør i 2004. Det var en bitter forbundsleder som konstaterte at til tross for protokollen fra fjorårets oppgjør, fikk de ikke gjennomslag for tariff tillegg. De fikk ingen støtte fra Handel og Kontor i fjor og fikk det ikke denne gangen heller, og han regnet ikke med støtte neste år heller. De hadde lært at den kampen måtte de ta alene.

### **Hovedtariffoppgjøret i 2004**

Landsstyret i Norsk Transportarbeiderforbund behandlet tariffoppgjøret for 2004 på møte 13.12.2003. I en uttalelse fra samme møte uttalte viste Landstyret til den kortvarige streiken i 2002. LO oppfordret til nye forhandlinger før streiken var ordentlig i gang, og dermed var det umulig å nå fram med kravet. Det ble vist til protokollen der partene ble enige om at spørsmålet kunne tas opp til forhandling i 2003. Landstyret påpekte at heller ikke med denne protokollen var det mulig å få støtte til kravet fra LO – kollektivet. Norsk Transportarbeiderforbund ville fremme kravet i 2004, og Landstyret krevde da at LO stilte seg bak kravet (NTFs nyhetsarkiv 14.12.03).



NTFs krav om tariff tillegg i HSH-området ble behandlet i Inntektspolitisk utvalg før Representantskapet behandlet tariffoppgjøret. Østvold var medlem av utvalget. Utvalget opprettes av Sekretariatet og forbereder tariffoppgjørene før de behandles av Sekretariatet og Representantskapet. NTF fikk aksept for å fremme kravet, men kravet var sterkt omstridt. Flere i utvalget fryktet at tariff tillegg ville undergrave ufravikelighetsprinsippet.

NTF fremmet kravet om tariff tillegg i grossistoverenskomstens område med HSH som motpart. Bransjerådet i forbundet og forhandlingsutvalget hadde begrunnet kravet med at det ikke skulle være lønnsomt å være uorganisert. Kravet var også forankret i Representantskapets som blant annet sa at et økende antall gratispassasjerer var en trussel mot det organiserte arbeidsliv og en samlet styring av lønnsdannelsen. Verken lønnstakerne, arbeidstakerne eller arbeidsgiverne var tjent med en slik situasjon, og LO ville jobbe for at medlemskap ble mer lønnsomt (NTFs nyhetsarkiv 19.03.2004).

I et intervju i Sunnmørsposten (4.3.2004) sa nesteleder i Transportarbeiderforbundet at kravet om 1,4 % lønnstillegg skulle tilsvare medlemskontingenten fratrukket forsikringsordningen og en del annet. I samme intervju sa Johnsen at hvis flere hadde vært organisert, hadde kontingenten vært lavere. Han opplyste at det var 990 000 arbeidstakere i Norge som ikke var organisert. Det var 490 000 av disse som hadde en jobb som var omfattet av en tariffavtale, og det var 290 000 av de uorganiserte som jobbet i en bedrift med et tillitsvalgtapparat (Sunnmørsposten 4.3.2004).

Etter forhandlinger og resultatløs mekling gikk NTFs medlemmer ansatt i de store matvaregrossistene i HSH-området til streik 21. april. NTF samarbeidet i forhandlinger og under streiken med Yrkestrafikkforbundet og Prifo i YS. Streiken ble møtt med omfattende lockout. Konflikten pågikk i over fire uker fram til 24. mai (LO-Aktuelt nr.9-2004).

I et debattinnlegg i VG under streiken understreket Gerd-Liv Valla at kravet om tariff tillegg handlet om et viktig prinsipp (VG 28.04.04). Hun viste til at VG i sin leder hadde uttrykt stor forståelse for LOs medlemmers irritasjon over gratispassasjerene, samtidig som kravet om 1,4 % tariff tillegg til medlemmene ble stemplet som uakseptabelt, og det ble hevdet at LOs ledelse ikke var voksen nok til å avvise kravet. Hun påpekte at Representantskapet i februar samme år hadde vedtatt at det kunne reises krav i forhold til gratispassasjerene, og hun påpekte også at det i dag ikke var lik lønn for likt arbeid når man tok i betraktning at medlemskontingenten ble trukket fra før lønna ble utbetalt. Hun viste til resultatene LO hadde oppnådd når det gjaldt lønnsutviklingen og avtalefesting av sosiale reformer, og at arbeid til alle var jobb nr. 1. Gjennom solidaritetsalternativet på 90 – tallet hadde det blitt skapt 37 000 nye industriarbeidsplasser og til sammen 260 000 nye arbeidsplasser. Hun kalte det kollektiv

fornuft. Kontingenten gikk til å lønne dyktige medarbeidere og skolere 40 000 tillitsvalgte. Velferdsgodene kom med andre ord ikke rekendes på ei fjøl. Hun hadde stor forståelse for at irritasjonen var stor og økende blant medlemmene.

I intervjuet jeg hadde med nestleder i Transportarbeiderforbundet, Lars M. Johnsen, fortalte han at under streiken hadde flere forbundsledere uttalt seg anonymt til NRK og uttrykte uenighet i streikekravet. Valla klarte å samle Sekretariatet om en felles uttalelse til støtte for streiken. Johnsen ble intervjuet av NRK under streiken og de spurte om de hadde støtte i LO. Det svarte de ja på, og da kunne journalisten slå i bordet med at flere ledere hadde uttalt seg mot streiken. Til dags dato har Johnsen ikke funnet ut hvem disse forbundslederne var.

I følge Johnsen undervurderte Transportarbeiderforbundets forhandlingsutvalg HSH. De mente at arbeidsgiverne neppe ville holde ut mer enn noen få dager. HSH hadde forberedt seg i 2 år. De satset på å vinne opinionen for sitt syn om at et eget lønnstillegg for organiserte var udemokratisk og urettferdig, og at det truet organisasjonsfriheten. De fikk tidlig støtte fra NHO. NHO-direktør Sigrun Vågang advarte LO om at konsekvensene av et eget lønnstillegg for fagorganiserte kunne bli at arbeidsgiverne ga høyere lønn til de uorganiserte (Dagens Næringsliv 15.04.2004). De hadde satset på å trøtte ut de streikende og tappe særlig NTF for penger. HSH og matvaregrossistene hadde håpet på tvungen lønnsnemnd.

De streikende holdt ut, og det ble en forhandlingsløsning. 24. mai ble det nytt forhandlingsmøte. Valla og representanter fra NTFs ledelse hadde på forhånd møtt HSH-ledelsen til sonderinger. Løsningen som ble presentert for forhandlingsutvalgene i NTF, YTF og Prifo, ble nedstemt. Etter nye forhandlinger ble det enighet om et anbefalt forslag som ble vedtatt med stort flertall i alle forbundene i uravstemning. Foruten lønnstillegg ble partene enige om, at det på den enkelte tariffbundne virksomhet skulle opprettes et lokalt samarbeidsfond. Det skulle avsettes et engangsbeløp på 2000 kroner per årsverk ansatt i Grossistoverenskomstens virkeområde per 1.4.2004. Midlene i fondet skulle brukes til å styrke samarbeid og oppslutning om de tre arbeidstakerorganisasjonene. I avtalen het det at: "Midlene i fondet kan benyttes etter forutgående enighet mellom arbeidsgiver og klubben. Partene er enige om at det ikke skal legges føringer for hva fondets midler skal kunne benyttes til ved lokal enighet. Udisponerte fondsmidler pr. 1.12.2005 deles likt mellom bedrift og lokal klubb. Andel som i et slikt tilfelle tilføres klubbkassen kan ikke brukes til å redusere/subsidere klubb/fagforeningskontingent". I et intervju i LO-Aktuelt (nr.9-2004) var Østvold ikke fullt ut fornøyd med fondsløsningen, men den var et godt kompromiss. På spørsmål om ikke fondsløsningen var langt unna kravet om tariff tillegg, svarte han at det

kunne man kanskje si, men tariff tillegg var bare et av mange mulige tiltak for å gjøre noe med gratispassasjerene. Fafo-rapporten de hadde bestilt under streiken, ramset opp en rekke muligheter, blant annet tariff tillegg og fondsløsninger. Fondsløsning ble lansert av NTFs forhandlingsutvalg under meklingen før streiken. Det var først da streiken hadde vart i fem uker, at de fikk signaler om at HSH var villig til å diskutere en fondsløsning.

I følge Johnsen var det grunnplanen som presset på for å gå til streik. Det var blitt mobilisert på arbeidsplassene, først i Oslo-området og deretter på landsbasis. Fondene som ble opprettet hadde ført til uenighet og konflikt om hvordan pengene skulle brukes. På den største arbeidsplassen ga de hele summen til tsunamiofrene istedenfor å krangle om hvordan pengene skulle brukes. Johnsen mente at hadde HSH og arbeidsgiverne vært villige til å bruke fondet på en fornuftig måte, så trodde han at det kunne ha vært en mulig vei å gå. Løsningen var å opprette et tariffond på arbeidsplassene der pengene ble brukt ut fra hensikten: å sørge for at de ansatte ble organisert. Fondet kunne finansiere ordninger som du fikk tilgang til som medlem.

#### **4.11 Kongressen 2005**

Hovedpunktene i åpningstalen til Gerd-Liv Valla var Arbeid til alle, Ny arbeidsmiljølov, IA-avtalen, Sosial dumping, Tariffoppgjør, Lederlønn, Et mer konfliktfyllt arbeidsliv, En sterk fagbevegelse, Pensjon, Likestilling, Faglig/politisk samarbeid og Internasjonal solidaritet.

Under punktet En sterk fagbevegelse trakk hun fram den store begivenheten at Norsk Kommuneforbund og Norsk Helse og Sosialforbund hadde slått seg sammen til Fagforbundet. Det skjedde 17. juni 2003. LO fikk 50 000 nye medlemmer. Hun understreket at det var ingen grunn til å hvile på laurbærene. I servicesektoren var det alt for mange som sto utenfor. Der var det mange av de lavest lønte, de som jobbet deltid og gjerne på tidsbegrensete kontrakter, hvis de i det hele tatt hadde kontrakt. Der LO trengtes mest, var de minst til stede. Verving var en viktig oppgave for tillitsvalgte.

Den beste garantien for å beholde rettigheter og sosiale ordninger var at de var mange. Gratispassasjerene var en trussel mot det. Hun viste til transportarbeiderstreiken. Det var for å komme gratispassasjerene til livs. LO var lei av de som høstet av godene de forhandlet fram uten at de bidro til fellesskapet. Hun påpekte at dette skulle de ha debatt om. De hadde mange virkemidler. På vegne av LO krevde hun at politikerne stilte opp i kampen for et velorganisert arbeidsliv og bidro med fullt fradrag for kontingenten.

Kampen mot gratispassasjerene var ingen ny kamp. Allerede på 1970-tallet diskuterte de tiltak. Det var under Tor Aspengren. De fremmet krav om tariff tillegg og tariffavgift men

nådde ikke fram. Hun viste til at det hadde de i dag i noen av overenskomstene. Hun viste til at det ble hevdet at tariff tillegg kom i konflikt med ufravikelighetsprinsippet. De hadde fått arbeidsrettseksperters ord på at det ikke var tilfelle. Tariffavtalen gjaldt for alle i en virksomhet, organiserte som uorganiserte. Tariffavtalene kunne inneholde bestemmelser om differensiert lønn for folk som gjorde samme arbeid. Hun viste til ansiennitetstilleggene.

Hun avsluttet punktet med å si at i kongressperioden hadde de startet en ny offensiv mot gratispassasjerene. Det lønte seg å være organisert, men de skulle gjøre det mer lønnsomt. Tiden burde være ute for gratispassasjerene i vårt arbeidsliv.

Det ble ingen debatt om gratispassasjerene. Transportarbeiderforbundet hadde blant annet signalisert at det ville bli en viktig sak. Pensjonsreformen overskygget alle andre saker på Kongressen. Det var kommet inn mange forslag til tiltak mot gratispassasjerene. Sekretariatet hadde også her et eget forslag som ble vedtatt. De øvrige ble oversendt Sekretariatet.

Det kom inn i alt 27 forslag. De fleste av forslagene inneholdt flere tiltak. Noen få var av generell karakter. Litt over halvparten foreslo fullt/økt skattefradrag. 1/3 av forslagene inneholdt tariff tillegg og samme antall foreslo tariffavgift.

Jeg referer 2 forslag fra Fagforbundet: LO vil arbeide for at goder framforhandlet i tariffoppgjøret bare kommer organiserte arbeidstakere til gode. Vurdere tariffavgift for uorganiserte på tariffbundne virksomheter.

### **Sekretariatets forslag som ble vedtatt**

”Et økende antall gratispassasjerer er en trussel mot det organiserte arbeidsliv og herunder en samlet styring av lønnsdannelsen. Et velorganisert arbeidsliv er en styrke både for arbeidslivets organisasjoner og for samfunnet som helhet. For at arbeidslivets organisasjoner skal sikres bred oppslutning og derigjennom fylle sin funksjon som sentral samfunnsaktør må det brukes flere virkemiddel.

De viktigste virkemidlene er det daglige faglige og politiske arbeidet samt gjennomføring av tariffoppgjørene som viser at det lønner seg å være organisert. Det må også arbeides med å forbedre medlemsfordelene.

Når skattefradrag for fagforeningskontingent ble innført i 1977 var det for å understreke betydningen av et organisert arbeidsliv. Når ordningen ble innført var intensjonen og praksis at hele kontingenten skulle kunne trekkes fra på selvangivelsen. LO vil fortsatt kreve at denne målsettingen oppfylles.

For å fremme det organiserte arbeidslivet kan det forhandles frem ulike ordninger både lokalt og sentralt. Slike ordninger må nedfelles i lokale eller sentrale tariffavtaler.”

I motivasjonen og begrunnelsen for forslaget blir det vist Transportarbeiderstreiken og en rekke eksempler avtaler som inneholder forskjellige former for tiltak mot GP. Dette følger som vedlegg til oppgaven.

### **Vedtaket**

Vedtaket er generelt og bærer preg av at vedtaket fra Kongressen i 2001 ikke er fulgt opp. ”For å fremme det organiserte arbeidslivet kan det forhandles frem ulike ordninger både lokalt og sentralt. Slike ordninger må nedfelles i lokale eller sentrale tariffavtaler.” Dette sier svært lite. I utvalget som ble nedsatt, antar jeg at konfliktene og skillelinjene kom tidlig fram. Slik jeg ser det så var alle forbundene var enige om at noe måtte gjøres med GP. Fellesforbundet ville for eksempel straffe GP med å ta de ut i streik. Til og med muligheten for en omforent løsning kunne vært tilstede.

## **4.12 Oppsummering av beskrivelsen**

I forkant av Kongressen i 2001 var det kommet sterke signaler fra grunnplanet i LO om at det måtte innføres tiltak mot GP. Valla satte GP-problemet på dagsorden et halvt år før Kongressen i et intervju i Dagens Næringsliv der hun trakk fram tariffavgift og tillegg reformer til kun for organiserte som de mest aktuelle tiltakene. Hun fikk støtte fra organisasjoner utenfor LO og fra LO-forbund. Det største forbundet i privat sektor, Fellesforbundet, som representerte frontfagene og som hadde NHO som motpart, markerte sterk motstand mot tiltakene. NHO gikk også ut og markerte sterk motstand. Konfliktlinjene innad i LO ble synliggjort allerede før Kongressen. LO-ledelsen støttet Vallas utspill. Sekretariatet behandlet forslagene om tiltak mot GP som var sendt inn til Kongressen, og de valgte å legge fram en egen innstilling til hvordan GP-problemet skulle behandles.

På Kongressen markerte ledelsen sterkt hvor viktig GP-problemet var for organisasjonen. Det ble vist til den store misnøyen GP-problemet skapte hos medlemmene, og nedgangen i medlemstall og mindre andel av de organiserte, førte til økonomiske problemer og konsekvenser for forhandlingsstyrken. Et utvalg skulle foreta en gjennomgang av organisasjonsstrukturen og et utvalg skulle se på hva som kunne gjøre medlemskapet mer lønnsomt og vurdere de forslåtte tiltakene mot GP. Sekretariatet hadde tatt et grep som la opp til en prosess fram mot Kongressen i 2005. Det kom til å prege debatten på Kongressen særlig

når det gjaldt tiltak mot GP. Det ble ingen avstemning på noen av forslagene om tiltak mot GP slik det skjedde i 1969 og 1973.

Utvalget som blant annet skulle vurdere tiltak mot GP ble lagt ned etter kort tid. Utvalget skulle levere innstilling i forbindelse med revisjon av Hovedavtalen og delrapporter til lønnsoppgjørene i kongressperioden. Dette ble ikke gjort. I forbindelse med behandlingen av lønnsoppgjørene var tiltak mot GP et tema, men det ble ikke fremmet krav. I forbindelse med revisjon av Hovedavtalen, eller rettere sagt hovedavtalene, ble det ikke fremmet krav. Det var ikke kommet innspill fra utvalget, men alle kravene fra Kongressen var oversendt Sekretariatet.

Transportarbeiderforbundet gjorde tre forsøk i perioden på å få avtalefestet tillegg kun til organiserte uten å lykkes. Manglende støtte fra forbund i LO spilte en viktig rolle. På Kongressen i 2005 ble det fram et forslag som egentlig skulle vært et resultat av en prosess der et utvalg skulle ha gjort grunnarbeidet. Vedtaket var av generell karakter. Det forpliktet ikke LO til å fremme tiltak mot GP. Det tok heller ikke standpunkt til de foreslåtte tiltakene.

## 5. Analyse og diskusjon

### 5.1 Innledning

Hvordan ble krav om tiltak mot gratispassasjerene behandlet i LO i perioden 2000 – 2005?

Som empirien viser, var det et sterkt trykk på LO sentralt om å gjøre noe med GP-problemet. Valla hadde reist landet rundt på fylkeskonferansene, og på alle konferansene var dette et tema (Bodding 2006). Som en av delegatene på NNNs landsmøte i 2001 (før Kongressen) sa det: ”Vi får gjerne høre at vi er tullinger som betaler for de godene alle likevel får” (LO-Aktuelt nr.8 2001).

GP-problemet var viktig for ledelsen og ikke bare for grasrota. Ledelsen var opptatt av misnøyen blant medlemmene og bekymret over medlemsutviklingen. Gjennom Solidaritetsalternativet hadde de oppnådd gode resultater både for medlemmene og samfunnet. Til tross for dette hadde medlemstallet gått ned og andelen av de organiserte var redusert. Dette hadde fått økonomiske konsekvenser og konsekvenser for styrkeforholdet mellom LO og de andre hovedsammenslutningene.

I perioden fra Kongressen i 2001 til og med Kongressen i 2005, ble det ikke fremmet krav om tiltak mot GP, verken ved revisjonen av Hovedavtalen (hovedavtalene) eller i lønnsoppgjørene. Utvalget som skulle behandle vedtaket på Kongressen i 2001 ble nedlagt etter kort tid. Prosessen endte med at Kongressen i 2005 fattet et vedtak som var av generell karakter, og det forpliktet ikke LO til å fremme krav om tiltak. **Hvorfor ble det ikke fremmet krav om tiltak mot gratispassasjerene?** I min analyse har jeg har fokusert på 4 (5) faktorer eller forhold som jeg mener bidro til at dette ikke skjedde.

#### **Støtte til den norske modellen**

LO er en ansvarlig samfunnsaktør (samfunnsøkonomien, bevaring av velferdsstaten, ”Arbeid til alle er jobb nr. 1”). Forholdet til arbeidsgiverne, og da særlig forholdet til NHO, og trepartssamarbeidet spilte en viktig rolle. Forholdet til NHO må ses i en historisk sammenheng, fra den lange perioden med mange og harde konflikter fram til inngåelsen av Hovedavtalen i 1935, og til etableringen av trepartssamarbeidet etter andre verdenskrig der LO og NHO fikk en viktig rolle i samfunnsoppbyggingen. LO ville ikke utfordre NHO og samarbeidet med å foreslå tiltak mot gratispassasjer.

## **Organisasjonsstrukturen**

LO består av selvstendige forbund, og de største forbundene har størst makt innenfor de forskjellige avtaleområdene. Fellesforbundet representerer frontfagene som har NHO som motpart, og som legger premissene for resten av tariffoppgjøret. Fellesforbundet var mot tiltak.

## **Beslutningsprosessen**

Sekretariatet har redigeringsmakt og kontroll over hvilke saker som skal settes på dagsorden for behandling på kongressen og i representantskapet. Sekretariatet brukte denne makten til å gjøre om prosessen rundt forslagene til tiltak mot gratispassasjerer til en "ikke-beslutning", i tråd med teorien til Bachrach og Baratz

## **Symbolpolitikk**

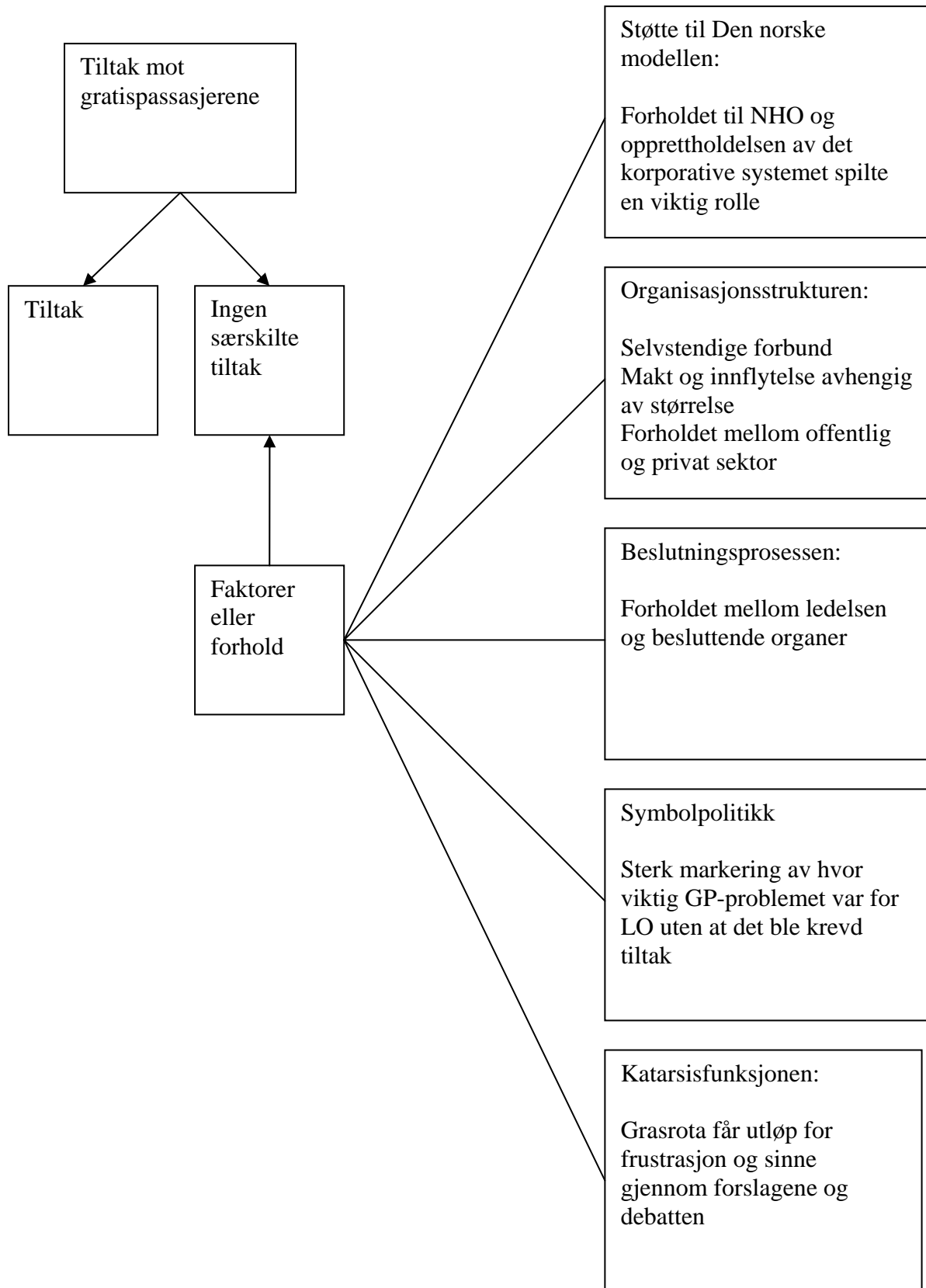
Ledelsen markerte sterkt gjennom hele perioden at GP var en viktig sak for LO og en trussel for det organiserte arbeidslivet. Det skulle bli synliggjort at medlemskap lønte seg enda mer. Tiden burde være ute for gratispassasjerene. Til tross for dette ble det ikke fremmet krav om tiltak eller fattet vedtak, som forpliktet LO til å fremme krav. Dette, i tråd med teorien om symbolpolitikk, kan betraktes som et eksempel på symbolsk politikk. LO-ledelsen gir gjennom sine markeringer symbolsk støtte til kritikerne av gratispassasjerer. Men fordi de ikke gjennomførte konkrete tiltak, forble støtten på et symbolplan, uten instrumentelle konsekvenser.

## **Katarsisfunksjonen**

Kongressen fungerer som "lynaveleder" for medlemmene i LO, og spesielt for deltakerne på Kongressen.



## 5.2 Analysemodell



### 5.3 Støtte til Den norske modellen

Hva har den norske modellen hatt å si for at LO ikke gikk inn for tiltak mot GP? LO og NHO (tidligere NAF) er de eldste og største organisasjonene i arbeidslivet i Norge på henholdsvis arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. LO ble stiftet i 1899 og NAF ble stiftet i 1900. Nye organisasjoner har kommet til både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, men det er fortsatt disse organisasjonene som preger norsk arbeidsliv. Rettstilstanden i norsk arbeidsliv, lov og sedvane, bygger i stor grad på resultat av samspillet LO-NAF/NHO. Samarbeidet og tillitsforholdet mellom LO og NHO er bygd opp gjennom mer enn 100 år. LO har til tross for at det i perioder har vært sterke indre motsetninger, ført en moderat linje som har blitt støttet opp av NAF/NHO. Etter siste verdenskrig har trepartssamarbeidet/det inntektspolitiske samarbeidet både forpliktet LO og samtidig gitt LO stor innflytelse på samfunnsutviklingen. LO har og har hatt, stor innsikt i makroøkonomiske forhold og har ført en ansvarlig lønnspolitikk tilpasset de økonomiske forholdene.

I kapittel 2 har jeg beskrevet framveksten og etableringen av Den norske modellen. Dølvik og Stokke (1998) mener at utviklingen av arbeidsrelasjonene og kollektive forhandlinger skaper strukturer og holdninger og vaner som ikke er lett å endre. Den norske korporatismen er i tråd med LOs politikk, men står tilsynelatende i motsetning til NHOs politikk. NHOs hovedstyre vedtok i 2001 "Arbeidsgiverpolitisk program" der det framgår at NHO ønsker størst mulig lokal avtalefrihet, slik at ansatte/tillitsvalgte og bedriften selv kan bestemme utviklingen av egne lønns- og arbeidsvilkår. I følge Bowman (2002) er det i arbeidsgivernes interesse at sentraliserte oppgjør opprettholdes. Det sikrer kontroll over lønnsutgiftene, først og fremst i de konkurranseutsatte sektorene. Den norske modellen sørget for kontroll med lønnsutgiftene i oljesektoren, som ikke er konkurranseutsatt, og som kunne ha bidratt til å presse opp lønningene, og bidratt til en lønnsdrevet inflasjon. Lønnsoppgjørene er sentraliserte men er samtidig desentralisert ved at en stor del av "potten" settes av til lokale forhandlinger. Som en av NHO – strategene Bowman intervjuet sier: "Du må samtidig ha både sentralisering og desentralisering" (Bowman 2002).

Samtidig som begge partene er enige om å opprettholde Den norske modellen, så er modellen avhengig av at "partene leverer varene." Det kan illustreres med en uttalelse NHO-direktør Finn Bergersen hadde i et intervju med Fellesforbundets fagblad Magasinet (LO-Aktuelt nr. 17 2001). Han mente at LO hadde sviktet solidaritetsalternativet. LO greidde ikke å levere det de hadde blitt enige om. Den sterke lønnsveksten de siste årene hadde begynt å skape akutte problemer for eksportindustrien. Kraftige grep måtte gjøres for å endre kurs. Han

mente likevel at solidaritetsalternativet kunne videreføres, hvis LO og forbundene kunne garantere arbeidsfred og lønnsvilkår som lovet.

Norsk fagbevegelses støtte til samarbeidsmodellen kan illustreres med enkelte utsagn av sentrale ledere i LO. I et innlegg i LO-Aktuelt (nr.3 2002) med overskriften "Den norske modellen truet" rettet LOs 2. nestleder Finn Erik Thoresen en advarende pekefinger mot regjeringen og arbeidsgiverne. Han viste til at: "Solidaritetsalternativets ankerfeste var de sterke samarbeidslinjer som er nedfelt i den norske modellen. En politikk bygd på kollektiv fornuft." Thoresen påpekte at LO ikke hadde behov for voksenopplæring i samfunnsansvar og helhetstenkning. De politiske myndighetene kunne undergrave hovedorganisasjonenes rolle. Et angrep på faglige ordninger kunne føre til at dialog ble erstattet med sosial uro og konfrontasjon. Det samme kunne skje hvis arbeidsgiverne gikk til angrep på medbestemmelse, innflytelse og lønns- og arbeidsvilkår. Den norske modellen var et uttrykk for den rollen de politiske myndighetene hadde tillagt de store organisasjonene i samfunnsbyggingen etter krigen. Han påpekte også at internasjonalt markedsførte vi modellen som et konkurransefortrinn for norsk nærings- og samfunnsliv. Modellen måtte forplikte.

I et innlegg i LO-Aktuelt (nr. 2 2001) fremhevet LO-sekretær Liv Undheim konkurransefortrinn som lå i Den norske modellen. Hun viste til at LO og NHO hadde bygd opp institusjoner, avtaleverk og kompetanse som bidro til å styrke bedriftenes evne til fornyelse. Hun trakk fram Hovedorganisasjonenes Fellestiltak – Bedriftsutvikling (HF-B) som den viktigste bæreren av det partsbaserte samarbeidet på dette området. Siden 1994 hadde HF-B og Norges Forskningsråd samarbeidet om forsknings- og utviklingsprogrammet Bedriftsutvikling 2000. Gjennom Verdiskaping 2010 ønsket partene å videreføre arbeidet som et ledd i å styrke bedriftene. Programmet skal bidra til økt verdiskaping, sysselsetting og nyskaping i samfunnet.

Støtten til den norske modellen kom også tydelig fram da Kongressen i 2001 vedtok retningslinjene for tariffpolitikken (Tariffpolitisk uttalelse). Det var enighet om at trepartsamarbeidet hadde gitt LO stor mulighet til å påvirke politikk og samfunnsutvikling. Solidaritetsalternativet ble videreført. Ideen med solidaritetsalternativet var å bygge på fortrinn ved den norske samfunnsmodellen, for å mestre det de aller fleste land ikke hadde klart: å ha full sysselsetting uten å få ukontrollert inflasjon og andre ubalanser i økonomien. Når LO likevel tross fallende relativ oppslutning hadde klart å bevare sin viktige rolle i politikk og lønnsdannelse, hadde det sammenheng med en sterk tradisjon for samarbeid for felles sak. Fagbevegelsen utøvde størst innflytelse når hovedorganisasjonen fikk et sterkt mandat til å opptre på vegne av forbundenes felles interesser.

En mulighet for LO for å få gjennomslag for tiltakene mot gratispassasjerene, ville vært å bruke hele sin styrke i et samordnet oppgjør, og samtidig være villig til å ta i bruk kampmidler, slik Transportarbeiderforbundet gjorde. LO måtte i så fall være villig til å utfordre NHOs prinsipielle standpunkter. Arbeidsgiverforeningens prinsipielle standpunkter var kjent fra prosessen på 1970-tallet. Før transportstreiken i 2004 var et faktum uttalte direktør i NHO, Sigrun Vågeng, til media at hvis det ble gitt tillegg kun til organiserte, var det et brudd med prinsippet om tariffavtalenes ufravikelighet. NHO stod da fritt til å gi de uorganiserte både mer eller mindre lønn.

Det er grunn til å tro at en viktig årsak til at LO ikke ville utfordre NHOs prinsipielle standpunkter, var at en slik konfrontasjon med NHO, kunne få for mange negative konsekvenser for samarbeidsforholdet, og for Den norske modellen. Som forbundssekretær Johansen i Arbeidsmandsforbundet sa i intervjuet jeg hadde med han, var han overrasket over at Valla gikk ut så sterkt i 2000 med tiltak mot GP. Han visste at det ville LO ikke gå inn for. Det var for mange hensyn å ta. Det samme sa lederen av Sjømannsforbundet. LO ville ikke utfordre NHO.

I intervjuet jeg hadde med Hågensen spurte jeg hvordan forholdet til ledelsen i Arbeidsgiverforeningen var. Han svarte at LO-ledelsen hadde et godt forhold til ledelsen kanskje, slik jeg oppfattet det, med unntak av Pål Kraby som iverksatte lockouten i 1986. ”Pål Kraby var Pål Kraby” var hans kommentar. Kraby måtte gå av som leder som følge av den mislykkede lockouten. NAF mistet tillit blant sine medlemmer og i samfunnet.

Jeg tar med noen eksempler fra intervjuet med Hågensen som beskriver forholdet mellom partene. I 1986 ble det brukt tvungen lønnsnemnd i streiken i oljesektoren (jfr. kap. 2). Det var OFS og de andre gule forbundene som streiket. OPEF som var LO-forbund, var ikke i streik. ILO kritiserte bruken av tvungen lønnsnemnd. Tor Halvorsen som var LO-leder, og Hågensen reiste til Geneve. De tok med seg Lars Christian Berge, som var viseadministrerende direktør i Arbeidsgiverforeningen, og Riksmeklingsmannen. De framførte sine argumenter for hvorfor det var nødvendig med tvungen voldgift. De fikk ikke aksept for sine synspunkter, men ILO sa de forsto hvorfor det ble brukt. Egil Myklebust overtok som leder etter Pål Kraby. I forbindelse med oppgjøret i 1988 skulle det innføres lønnslov, og arbeidsgiverne var i mot. Hågensen som var medlem av LOs ledelse, sa til Myklebust at LO kunne hjelpe Arbeidsgiverforeningen. Han påpekte at de lå med brukket rygg men LO kunne dem på beina igjen. En forutsetning var at de måtte være med å ta et samfunnsansvar. Da fikk de tillit hos sine egne og i samfunnet. Myklebust ringte etter to uker. ”Kan jeg komme til deg? Hva må vi gjøre for noe da, Yngve?” Da ble de med på LOs strategi

gjennom 1980-tallet og 1990-tallet. Karl Glad overtok etter Myklebust. Han kjente Glad fra tiden han var konsernsjef i Aker. Han hadde et godt forhold til de tillitsvalgte. Glad og han var ikke alltid enige, men de hadde god kontakt.

På spørsmålet om hvilke konsekvenser det ville få for samarbeidet hvis LO fremmet krav om tiltak, svarte Hågensen at han trodde det var mulig at NHO ville akseptert tariffavgift. De ville overlatt til LO å ordne opp i de problemene det ville skapt på arbeidsplassen. Det gjaldt særlig forholdet mellom tariffavgiftbetalere og kontingentbetalere, og hvilke rettigheter de som betalte tariffavgift, skulle ha for eksempel ved nedbemanninger, oppsigelser og andre konflikter. NHO ville ha hatt sitt prinsipp om ikke forskjellsbehandling av organiserte og uorganiserte. Hågensen understreket at LO kom ikke til å gå til konflikt på et slikt rettferdighetsprinsipp. Han mente at NHO aldri ville ha akseptert tillegg kun til organiserte. De ville vist til overenskomsten som LO hadde undertegnet: Ingen skal betales under overenskomsten.

## **5.4 Organisasjonsstrukturen**

Organisasjonsstrukturen gir de største forbundene størst makt. Det er to store forbund i LO: Fagforbundet med i underkant av 300 000 medlemmer og Fellesforbundet med i overkant av 130 000. Det er en teigdeling mellom offentlig og privat sektor. Hvilke forbund som behandler eller uttaler seg om saker, avhenger av om forbundet/forbundene har medlemmer innenfor det aktuelle saksområdet. Det ble for eksempel ikke tatt nådig opp da Fagforbundet og Norsk Tjenestemannslag offentlig gikk ut og sa seg uenige i Sjømannsforbundets og Fellesforbundets syn på framtidig fiskeripolitikk. Fiskerisektoren er Sjømannsforbundets og Fellesforbundets organisasjonsområde. Privatisering av deler av offentlig sektor har skapt uenighet om hvem som skal organisere de berørte medlemmene. Fagforbundet som har kommunal sektor som organisasjonsområde, organiserer fortsatt ansatte i kommunale busselskaper som er privatisert. NTF mener at de er deres medlemmer.

Hvordan har så organisasjonsmodellen innvirket på behandlingen av tiltak mot GP? Forbundene i offentlig sektor har ikke ønsket sanksjoner mot GP eller tillegg/reformer kun til organiserte. En viss endring har det vært ved at Fagforbundet har vist til behovet for å gjøre noe med GP (Representantskapet 2004 og forslag til Kongressen 2005). Det er høy organisasjonsprosent i offentlig sektor, ca. 83 %, og GP-problemet er sånn sett ikke det store problemet. I privat sektor er det 36 % som er organisert med tariffavtale og 6 % uten avtale (Fafø 2002). Fellesforbundet ønsket ikke tariffavgift. Det var de klare på etter utspillet fra Valla i 2000. I et oppslag i Dagens Næringsliv i forbindelse med Kongressen i 2001 var

nestlederen i Fellesforbundet klar i sitt syn på tiltak mot GP. Forbundet var i mot tariffavgift og var skeptiske til lønnstillegg eller reformer kun for organiserte. Forslagene kunne få følgende konsekvenser: ”Å kreve tariffavgift kan innebære å legalisere det å være uorganisert. En slik avgift må nødvendigvis bli mindre enn medlemskontingenten og dermed kan det bli mer attraktivt å velge den. Hvis organiserte får høyere lønn eller lengre ferie enn uorganiserte, så vil det føre til at uorganiserte blir billigere på ansette for arbeidsgiveren.”

I organisasjonsdebatten på Kongressen i 2001 sa nestleder Jens Petter Jensen i Fellesforbundet at tariffavgift som prinsipp måtte avvises. Spesielle tiltak overfor uorganiserte ville fra arbeidsgiversiden og den politiske høyresiden bli møtt med argumenter om at det var angrep på organisasjonsfriheten. Han gjentok også argumentene fra intervjuet i Dagens Næringsliv.

Utvalget som skulle utrede tiltak mot GP ble lagt ned etter kort tid fordi temaet var for kontroversielt og som Bodding sier i intervjuet: ” Men når det største forbundet i LO, Fellesforbundet, er i mot det her, så kan det ikke fremmes krav om det. Fellesforbundet organiserer over 50 % i privat sektor, og når de ikke er interessert i noe tariffavgift eller noe sånt noe, da blir det ikke fremmet.”

I et forslag til Kongressen 2005 argumenterte Fellesforbundet mot tillegg kun til organiserte og tariffavgift. De mente at dersom prinsippet om likebehandling ble fraveket, ble bedriftene fristilt i forhold til å inngå individuelle avtaler med de uorganiserte. Tariffavtalens ufravikelighet var avgjørende for å hindre sosial dumping. Ved å innføre tariffavgift betaler de uorganiserte en form for kontingent. En slik ordning kunne oppfattes som et B-medlemskap og en legitimering av det å være uorganisert.

Innenfor privat sektor er det innen servicesektoren det er flest GP. Hotell og Restaurant, Arbeidsmandsforbundet og Transportarbeiderforbundet har lav organisasjonsprosent i forhold til avtaledekningen. Det er de som hatt frontet GP-problemet sterkest. De er små forbund. Innen denne delen av privat sektor er Handel og Kontor størst med ca. 61.000. De ønsker ikke tiltak mot GP. NTF gikk nesten til streik i 2002 på kravet om lønnstillegg kun til organiserte. Streiken ble stoppet etter at Handel og Kontor grep inn. NTF fikk en protokoll med HSH som sa: ”Spørsmålet om tariff tillegg for LO-organiserte kan tas opp i forhandlinger i mellomoppgjøret 2003.” Mellomoppgjøret var samordnet. Kravet ble ikke fremmet fordi som Bodding sier det: ”Handel og Kontor var ikke interessert i det. I mellomoppgjøret i 2003 når man da kjører samordna, så betyr det at Handel og Kontor er den dominerende parten. Det var ikke noe flertall i delegasjonen for å fremme forslaget fordi

Handel og Kontor stemte i mot. Og da tenkte Transportarbeiderforbundet det sjøl at da venter vi med den protokollen til vi får et forbundsvist oppgjør.” I forbundsvise oppgjør fremmer forbundene egne krav uten inngripen fra Sekretariatet så lenge de ikke bryter med de inntektspolitiske føringene som er lagt av Representantskapet, eller som Bodding sier det: ”Ingen legger seg opp i forbundenes krav så fremt de ikke bryter helt grunnlaget.” Da Transportarbeiderforbundet gikk ut i streik i 2004 på kravet om lønnstillegg kun til organiserte, var kravet begrunnet i Representantskapets tariffpolitiske uttalelse som inneholdt følgende: ”Et økende antall gratispassasjerer er en trussel mot det organiserte arbeidsliv og en samlet styring av lønnsdannelsen. Det er verken lønnstakerne, arbeidsgiverne eller myndighetene tjent med. LO vil jobbe for at medlemskap lønner seg enda mer.”

At HK var i mot tillegg til organiserte i mellomoppgjøret i 2003 bekreftet HK-leder Sture Arntzen i et intervju med LO-Aktuelt (LO-Aktuelt nr.9-2003). Leder av Transportarbeiderforbundet sa i et intervju med LO-Aktuelt at han var rasende over meklingsresultatet i varehandelen. Deres lavtlønte medlemmer i varehandelen ble sviktet av LO. Han sa han reagerte voldsomt på det økonomiske resultatet og på den manglende støtte til kravet om særskilte tillegg for organiserte (LO-Aktuelt nr.9-2003).

”Det er makta som rår”, som forbundssekretær Svein Johansen i Arbeidsmandsforbundet sa i intervjuet jeg hadde med han. Noen forbund synes det er bra at de har fått avtalefestet tariff tillegg kun for de organiserte, og noen synes det er mindre bra. ” --- blant annet Fellesforbundet som er stort. De er et stort og mektig forbund, og det er jo makta som rår i alle sammenhenger. De er jo mot dette med tariff tillegg.” ”Vi snakket litt om det sist du var her at det som LO flagget veldig høyt eller Gerd-Liv gikk ut med, dette med tariffavgift og alt dette her. Hun hadde høy sigarføring på det, men hun ramlet rimelig fort ned igjen. Og det var nettopp fordi at det var mange LO-forbund som mente at dette ikke var veien å gå.”

Yngve Hågensen mente at i stedet for å si ”makta rår” kunne en heller si ”prinsippene rår”. For Fellesforbundet var det et hellig prinsipp at ingen skulle betales under Verkstedsoverenskomstens minstesatser. Det hadde vært et prinsipp siden den første gang ble inngått i 1907 (Jernavtalen). Overenskomsten med NHO omfatter over 50 % av Fellesforbundets medlemmer i privat sektor. I et samordnet oppgjør ville Fellesforbundet dominere i uravstemningen.

## 5.5 Beslutningsprosessen

Hvilken betydning har beslutningsprosessen i LO hatt som årsak? Jeg vil her ta for meg Sekretariatets rolle i beslutningsprosessen. Sekretariatet setter opp dagsorden og forbereder saker som skal til behandling i Representantskapet og Kongressen. Dette gir stor innflytelse på hvilke saker som skal behandles og hvordan disse blir presentert for overordnede organer. Jeg har valgt å betegne denne innflytelsen og kontrollen som Sekretariats redigeringsmakt.

For å belyse denne redigeringsmakten har jeg valgt å bruke Bachrach og Baratz' teori om non-decision (ikke-beslutning). B & Bs teori er presentert som "the two – dimensional view" i Steven Lukes bok: "Power. A Radical View." Jeg har beskrevet teorien i kapittel 2. B & Bs teoretiske bidrag er en kritikk av det pluralistiske synet på makt. Det er ikke bare beslutninger som skal undersøkes, men også ikke-beslutninger. De som forhindrer at saker som ikke er i samsvar med egne interesser og verdier, kommer til behandling/settes på dagsorden, utøver makt i form av kontroll over ikke-beslutninger. De sørger for at de "sikre" sakene blir satt på dagsorden.

Beslutningsprosessen i LO er regulert av vedtektene. LOs besluttende organer er: Kongressen, Representantskapet og Sekretariatet. LOs leder er leder av Sekretariatet og også ansvarlig for å forberede saker til behandling i Sekretariatet og å følge opp vedtak. Ledelsen ved leder rapporterer til Sekretariatet. Sekretariatet skal lede LOs virksomhet i samsvar med vedtektene, Kongressens og Representantskapets vedtak. Møter avholdes så ofte det er nødvendig av hensyn til saksbehandlingen. Vanligvis avholdes det møte annenhver uke. Jeg viser til LOs oppbygging i eget kapittel.

Til Kongressen i 2001 kom det inn et stort antall forslag om tiltak mot GP. Siden 70-tallet hadde det ikke vært større trykk fra grasrota. Sekretariatet valgte å lage en egen innstilling til Kongressen. Dette forslaget ble vedtatt, og det la styringen av det videre arbeidet til Sekretariatet. Hvis ikke dette var blitt gjort, kunne det blitt vedtatt forslag på Kongressen som kunne lagt føringer for revisjon av hovedavtalen og tariffoppgjørene. Dette skjedde på Kongressen i 1969 da et forslag om organisasjonsplikt ble vedtatt, og på Kongressen i 1973 da organisasjonsplikt, subsidiært tariffavgift, ble vedtatt. Hvis forslaget fra Norsk Arbeidsmandsforbund: "Det arbeides for at resultatet for tarifforhandlingene skal komme bare de organiserte til gode" hadde blitt vedtatt, ville det vært lagt politisk føringer som kunne det ført til at Sekretariatet måtte legge det inn som krav ved tarifforhandlingene. Det samme ville skjedd hvis forslaget fra Hotell- og Restaurantarbeiderforbundet: "Det må innføres en tariffavgift for uorganiserte som arbeider i bedrifter med tariffavtale", hadde blitt vedtatt. Dette illustrerer Bachrach og Baratz poeng om at de som forhindrer at saker som ikke er i



samsvar med egne interesser og verdier, kommer til behandling/settes på dagsorden, utøver makt i form av kontroll over ikke-beslutninger. De sørger for at de ”sikre” sakene blir satt på dagsorden.

I forslaget fra Sekretariatet (se kapittel 5 der hele teksten er referert): ”Det skal lønne seg å være fagorganisert”, vises det til at ”det har vært lansert forslag om høyere timelønn for organiserte, tariffavgift og at framtidige framforhandlede reformer i større grad skal forbeholdes medlemmene”. Det foreslås at det skal settes ned et utvalg som skal drøfte ulike strategier for medlemsfordeler. Utvalget får i mandat å fremme delrapporter og konkrete tiltak i forkant av Hovedavtaleforhandlingene i 2001 og ovenfor Representantskapet i forbindelse med behandlingen av hovedlinjene i tariffoppgjøret i 2002. Utvalget skal bl.a.: ”Vurdere fordeler og ulemper ved at LO og forbundene gjennom tariffpolitikken aktivt bruker overenskomstene m.m. for å forankre rettigheter og fordeler mer eksklusivt for medlemmene.” Dette var i samsvar med blant annet Arbeidsmandsforbundets forslag. Dette forslaget synes i utgangspunktet å være dekkende for de forslagene som forelå. Særfordeler for organiserte ser ut til å inngå i mandatet, men det er også vist til tariffavgift.

I følge Hågensen så var hensikten med forslaget å hindre at noen av forslagene fra servicesektoren ble behandlet på Kongressen. Jeg spurte han om Sekretariatets forslag var et forsøk på å legge saken død? ” Ja, det kan du godt si,” var svaret. Jeg spurte om Sekretariatet ønsket å gravlegge saken? Han svarte ja på det, fordi det ikke var mulig å få innført tiltak. De gamle industriforbundene som hadde en hundreårig tradisjon med å bygge opp sine overenskomster og verne om dem, var i mot tiltak. De ville ikke ha forskjell i lønn og andre goder som kunne undergrave overenskomsten. De ville ikke ha tariffavgift som førte til B-medlemskap, og spørsmål om hvilke rettigheter de som betalte avgift, skulle ha. De hadde en relativ høy organisasjonsgrad, mens det i servicesektoren, påpekte Hågensen, var det bare 20-25 % organiserte. Forbundene i denne sektoren hadde ikke samme styrke i forhandlinger og hadde store problemer under streik. Derfor var de lavlønte. Forbundene i denne sektoren hadde et mer følelsesmessig forhold til GP-problemet enn industriforbundene, i følge Hågensen. Han mente at hvis noen fra disse forbundene hadde stått fram på Kongressen, ville de vunnet fram og fått en politisk plattform gjennom vedtak om tiltak. Ingen ville sagt at dette brydde de seg ikke om. Alle var i mot GP. Det var ingen tvil om at Gerd-Liv greide å skape entusiasme i kampen mot GP. Kongressen var på tå hev i forhold til GP-problemet. Det engasjerte folk positivt.

Sekretariatet lyktes med sin strategi. Innstilling ble vedtatt, og alle de øvrige forslagene med krav om tiltak ble oversendt Sekretariatet uten realitetsbehandling. Ingen av

kravene om tiltak ble fremmet ved revisjon av Hovedavtalen eller ved tariffoppgjørene. Når forslag blir oversendt Sekretariatet, er det den interne diskusjonen i Sekretariatet som blir avgjørende om noen av disse forslagene skal inngå i kravene som fremmes. Dette er i tråd med B & Bs teori. I følge Lukes er det sentrale punktet i teorien: "I den grad en person eller en gruppe, bevisst eller ubevisst, lager eller forsterker barrierer for offentlig innsyn i politiske konflikter, den personen eller gruppen har makt."

Sekretariatet vedtok å legge oppfølgingen av vedtaket til Inntektspolitisk utvalg. Inntektspolitisk utvalg nedsatte et engere utvalg for å behandle saken med lederen av NNN, Torbjørn Dahl, som leder. Dette utvalget ble nedlagt etter kort tid. Jeg spurte Hågensen om hensikten med utvalget var for å få en behandling og så gravla man saken? Han svarte at i utvalget ble det en behandling uten galleri. På Kongressen kunne man ikke drive med motargumenter. Utvalget var hverdagen. Der kom de juridiske og prinsipielle sidene ved saken inn. Det forelå ingen rapport fra Dahl-utvalget, men utvalget fikk utarbeidet en rapport fra Fafo før det ble lagt ned. Den beskriver jeg i kapittel 4.

Til Kongressen i 2005 hadde Sekretariatet et eget forslag som ble vedtatt. Ingen av de mange forslagene til tiltak ble realitetsbehandlet. De ble oversendt Sekretariatet. Det som i utgangspunktet var konkrete krav om tiltak mot GP, endte med et vedtak i form av en generell uttalelse.

Hvorfor ble dette resultatet av en 4-årig prosess? Jeg mener at dette er et eksempel på det som B & B beskriver som makt over non-decision (ikke-beslutning). De beskriver ikke-beslutning som en beslutning som resulterer i undertrykking eller motarbeidelse av latente eller manifeste utfordringer av beslutningstakerens interesser og verdier. I følge B & B må det foreligge en interessekonflikt for at det skal foreligge non-decision (ikke-beslutning). Denne konflikten kan være åpen eller skjult. De sier at hvis det ikke er en åpen eller skjult konflikt, må man anta at det er konsensus om den gjeldende fordelingen av verdier. Konflikten som de fastholder er nødvendig, er mellom interessene til de som er engasjert i ikke-beslutningstaking, og interessene til de som de utelukker fra en høring i det politiske systemet. Observatøren må avgjøre om de personene og gruppene som åpenbart ikke får støtte ved mobilisering av partiskhet, har åpne eller skjulte klagemål. Åpne klagemål er slike som har frembrakt en sak i det politiske systemet. Skjulte klagemål er fortsatt utenfor systemet (jfr. kapittel 2).

Var det da konsensus eller var det en interessekonflikt? Det kan forligge en interessekonflikt, skjult eller åpen, forut for en beslutning. Partene kommer så til enighet om en omforent løsning, og beslutningen er enstemmig. Selve interessekonflikten behøver ikke

være løst, fordi om man kan si det var konsensus om beslutningen. Det avhenger av hvilken type beslutning. Gjelder det bygging av en vei eller regulering av et friluftsområde til boligformål, og beslutningen er endelig og enstemmig fordi et kompromiss har løst konflikten, da foreligger det konsensus. Gjelder beslutningen å nedsette et utvalg som skal belyse sidene ved en sak der det foreligger interessekonflikter, har ikke beslutningen løst interessekonfliktene som gjelder saken, men løst konflikten om hvordan saken skal behandles.

Det var en slik beslutning som ble tatt på Kongressen i 2001. Det er mulig at Sekretariatets forslag var en omforent løsning om behandlingsmåten. En grunn til et kompromiss kunne vært at det ble enighet om at det var bedre at et utvalg belyste saken, istedenfor å ta kampen på Kongressen og synliggjøre en åpen konflikt for all verden. Det ville i tillegg foreligge et bedre beslutningsgrunnlag. Sekretariatsprotokollen refererte kun vedtaket. Det forelå en åpen interessekonflikt og her forutsetter jeg at den var synlig og åpen i Sekretariatet. Konflikten mellom industriforbundene, og da først og fremst Fellesforbundet, og forbundene i servicesektoren ble synliggjort før Kongressen gjennom media og på Kongressen i 2001. Sekretariatsprotokollen inneholder bare vedtaket, men jeg tar for gitt at konflikten også var synlig og åpen også i Sekretariatet. Forslaget/innstillingen fra Sekretariatet ble enstemmig vedtatt av Kongressen. Hvis utvalgsarbeidet hadde vært i henhold til mandatet, ville begge partenes interesser kunne blitt ivaretatt. Diskusjonen i utvalget kunne ført til enighet på et eller flere punkter, eller til en delt innstilling der det ble redegjort for uenigheten og partenes prinsipielle standpunkter, og det ville bli opp det besluttende organ (Representantskapet eller Kongressen) å ta beslutningen. Delrapporter skulle framlegges Representantskapet til behandling, og det skulle fattes et vedtak på Kongressen i 2005 på bakgrunn av utvalgets arbeid. Forbundene i servicesektoren ville da hatt mulighet for å få vedtatt krav om tiltak.

Det er grunn til å tro at beslutningen om behandlingsmåten var basert på konsensus, men interessekonfliktene som gjaldt tiltak mot GP, var ikke løst. Det er en annen uklarhet i B & Bs teori slik jeg ser det, og det går på tilfeller der beslutningen er basert på konsensus, men som i ettertid viser seg å være en ikke-beslutning, fordi det var lagt inn premisser som ikke var synlig for de som utfordret interessene til de som hadde makten. Man må i slike tilfeller med andre ord studere konsekvensene av beslutningen over en tidsperiode for å kunne avgjøre om det foreligger konsensus eller ikke. Beslutningen som ble fattet på Kongressen i 2001 var en del av en 4-årig prosess, som gjorde det mulig å avdekke, at det ikke var konsensus men en ikke-beslutning. Realiteten var at vedtaket/beslutningen på Kongressen førte til at saken ble

lagt død. De som satt med makten i Sekretariatet hadde sørget for at deres interesser ble ivaretatt, og det resulterte i en ikke-beslutning.

På Kongressen i 2005 ble Sekretariatets forslag enstemmig vedtatt. En av grunnene til dette kunne være at det faktum pensjonsreformen dominerte Kongressen, og forbundene i servicesektoren vurderte det som nytteløst å kreve enkeltforslag behandlet. Det er mer sannsynlig at de som hadde makten i Sekretariatet, hadde brukt makten sin i løpet av prosessen på en slik måte at forbundene i servicesektoren stemte for forslaget som var av generell karakter, til tross for at de ikke hadde gitt om kampen om tiltak mot GP. I intervjuet jeg hadde med Hågensen, sa han at LO kom ikke til å fremme krav mot GP, men han regnet med at flere forbund ville gjøre som Transportarbeiderforbundet, å fremme krav i forbundsvis oppgjør. Dette er i så fall i samsvar med en av typologiene over former for maktbruk som B & B har utviklet: "I tilfeller der styrke/makt brukes oppnår A sine mål til tross for at B ikke vil føye seg, fordi A fratår B valget mellom å føye seg og ikke å føye seg." Utvalget ble lagt ned, og det ble ikke en debatt på Kongressen og en beslutning der LO tok et prinsipielt standpunkt til bruk av tiltak mot GP.

## 5.6 Symbolpolitikk

Gjennom hele kongressperioden markerte LO-ledelse sterkt at kampen mot GP var en viktig sak for LO. De hadde stor forståelse for medlemmenes krav om tiltak, og medlemskapet skulle lønne seg enda mer. GP var en trussel for det organiserte arbeidslivet. Jeg tar med noen eksempler: Gerd-Liv Valla frontet tiltak mot GP i intervjuet i Dagens Næringsliv. På Kongressen i 2001 påpekte LO-leder Yngve Hågensen at det at færre lønnstakere valgte å bli medlem av en fagorganisasjon, var i ferd med å bli et samfunnsproblem og kunne få uoverskuelige konsekvenser. Han understreket at det ikke måtte være noen automatikk i at de uorganiserte nøt godt av andres avtaler uten å ta ansvar. 1. nestleder Gerd-Liv Valla sa i sin innledning at nå var GP-problemet satt på dagsorden. LO måtte se på hvordan de kunne utvikle avtalefestede løsninger som i større grad var forbeholdt medlemmene. Som beskrivelsen viser markerte hun på Representantskapsmøter at hun tok medlemmenes krav om tiltak på alvor, og at medlemskap skulle lønne seg enda mer. I et debattinnlegg i VG (28.5.04) uttrykte Valla stor forståelse for at irritasjonen var stor og økende blant medlemmene. Et innlegg i LO-Aktuelt (nr.8 2004) som 2. nestleder Finn Erik Thoresen skrev, hadde følgende overskrift: Tiden er ute for gratispassasjerene, og det var følgende brødtekst: Tiden er ute for gratispassasjeren i arbeidslivet. Fremover vil det ikke bli løst nye fribilletter, skriver LOs 2. nestleder Finn Erik Thoresen. På Kongressen i 2005 sa Valla i sin innledning at LO hadde

startet en ny offensiv mot GP. Det lønte seg å være organisert, men det de skulle gjøre det mer lønnsomt. Tiden burde være ute for gratispassasjerene i arbeidslivet. Til tross for dette ble det ikke fremmet krav om tiltak i forhandlinger i forbindelse med revisjon av Hovedavtalen eller i tariffoppgjørene.

Vedtaket som ble gjort på Kongressen i 2005, var av generell karakter og inneholdt ingen forpliktelser for LO til å fremme krav om tiltak. Dette, i tråd med teorien om symbolpolitikk, kan betraktes som et eksempel på symbolsk politikk. LO-ledelsen gir gjennom sine markeringer symbolsk støtte til kritikerne av gratispassasjerer. Men fordi de ikke gjennomførte konkrete tiltak, forble støtten på et symbolplan, uten instrumentelle konsekvenser. Dette er i tråd med Edelmans teori. Han mener at politiske krav som regel er følelsesmessig begrunnet, og at det viktigste i politikken blir å signalisere gode hensikter, og ikke hva dette innebærer.

I intervjuet med Hågensen spurte jeg hvorfor LO-ledelsen gikk så sterkt ut mot GP når det ikke ble fremmet krav om tiltak. Han sa at de kraftige utspillene fra ledelsen var for å skape opinion. Det ble gjort fordi det var prinsipielt viktig. Det tok opp urettferdigheter i samfunnet som de ville ha oppmerksomhet på. Det var viktig å vinne opinionen. Hovedbudskapet fra LO var å markere urettferdigheten med GP og fortelle om omfanget av GP-problemet. Halvparten av arbeidstakerne var uorganisert. Det var et mål å få noen av dem til å snu gjennom å fortelle: "Er du en av dem som får sikre lønns- og arbeidsvilkår på basis av en jobb andre gjør for deg. Føler ikke du det er urettferdig mot andre." På Kongressen gjorde de vedtak på veldig mange områder. De gjorde det fordi det var prinsipielt viktig. De tok opp urettferdigheter i samfunnet som de vil ha oppmerksomhet på. Dette er i tråd med type 3: *Eksempel* i Santesson – Wilsons typologi over symbolpolitiske fenomen. *Eksempel* er når en spesiell sak blir viktig, fordi den løftes fram som et typisk eksempel på et mye større fenomen. I følge Hågensen satte de søkelyset på GP som et eksempel på en urettferdighet i samfunnet.

Ottar Brox sier at produksjon av symboler er et nødvendig aspekt ved all politisk handling. Symbolpolitikk i form av lansering av forslag som det ikke er meningen å gjennomføre, kan bidra til å fortrenge arbeidet med å utvikle instrumentelle løsninger. Samtidig mener han at når det ropes for ofte ULV for å få tilhørernes stemmer, vil de verbale symbolene miste sin effekt. Man må da kunne vise til resultater, til sin "record". I Brox sin preferanseliste over saker som symboler, vil GP-problemet havne på tredjeplass: Saker som er synlige, men som knapt nok har instrumentelle effekter for noen. Brox understreker dog at en

politikere kan overleve uten at han løser et praktisk problem, men han overlever ikke hvis han ikke er i stand til å uttrykke bekymring.

LO-ledelsens bruk av symbolpolitikk kan ha tilfredsstilt medlemmers og tillitsvalgtes behov som føler problemet direkte på kroppen, slik at trykket på ledelsen i de berørte forbundene ble mindre. Problemet er der fortsatt og symbolpolitikken vil miste sin effekt etter hvert, hvis det ikke utvikles instrumentelle løsninger.

## 5.7 Katarsisfunksjonen

Jeg har stilt meg spørsmålet: hvorfor fremmes det krav om tiltak mot GP på hver kongress uten at det fører til noe konkret? En av årsakene slik jeg ser det, er at de gjennom å fremme forslag og gjennom innlegg på kongressen, får medlemmer og tillitsvalgte gitt uttrykk for den frustrasjonen de opplever på grunn av GP. De er de som føler det på kroppen, ikke forbundsledelsen eller LO-ledelsen. De får dele sin frustrasjon med de andre representantene, og ikke minst får LO-ledelsen direkte i tale. Det har en katarsisfunksjon. Betydningen av ordet katarsis er renselse eller lutring eller avreagering (Tanum 1996).

Medlemmer og tillitsvalgte reagerer på at uorganiserte får de samme godene som dem selv uten å betale for det. Det er urettferdig og umoralsk. GP skryter av at får det samme og heller bruker kontingentpengen til en sydentur. Hvorfor skal jeg betale dyrt for et gode som min arbeidskollega får gratis og til og med skryter av det? Kravet er at snylterne straffes eller at godene tilfaller de som er medlemmer og betaler kontingent.

Medlemmene av en fagforening får utløp for frustrasjon og sinne gjennom å fremme forslag og argumentere for forslagene, på fagforeningsmøter der forslag skal vedtas. Tillitsvalgte får gitt uttrykk for samme følelser gjennom begrunnelser for forslaget når det sendes over til forbundet. Forbundet vurderer hvilke forslag som skal sendes til Kongressen. Forbundene sender over egne forslag om sanksjoner og andre tiltak. På fylkeskonferansene møtes fagforeninger fra forbund både i privat og offentlig sektor. I 2001 var det mange krav med sterke begrunnelser fra flere fylkeskonferanser. Hvorfor skjer dette hvert fjerde år uten at kravene blir tatt til følge? En forklaring kan være at prosessen er viktigere enn resultatet. At forslaget er fremmet for Kongressen kan i seg selv gi tilfredsstillelse. Gjennom debatten på kongressen kan tillitsvalgte få gitt uttrykk for frustrasjon og sinne på vegne av medlemmene og seg selv. Argumentene er ofte sterke og frodige. Men snylterne blir ikke straffet, og det blir ikke særfordeler til de som er organisert.

Jeg siterer forbundssekretæren i Arbeidsmandsforbundet: ” Vi har jo dette med krav om en forfordeling av de organiserte. Det ligger jo i hvert eneste tariffoppgjør. Det ligger i

alle kravene vi får inn i forbindelse med tariffoppgjørene. Men det er jo en type krav som vi i utgangspunktet veit at vi ikke får gjennomslag for det. Jeg synes det er fint at våre medlemmer er opptatt av det, for det er jo jævlig surt for oss når vi sitter og fremforhandler disse avtalene, og vi gjør jo mye bra for de forskjellige bransjene vi har, og så får vi det svaret: ”Hvorfor skal jeg organisere meg. Vi får jo det samme ute på anlegga som de andre får. Hvorfor skal jeg bruke penger på det?” (...) De bruker de penga til å dra til syden for, sier dem. Det er ikke noe rart medlemma våre blir forbanna. Det har vært mange heite diskusjoner på de temaene der. Men sånn er det. Det er som jeg sa i stad, organisasjonsfrihet i Norge.”

Som representanten Thor Åge Christiansen fra Vestfold fylke sa det i debatten i representantskapet i forbindelse med tariffoppgjøret i 2004: ”Men for eksempel å tariffeste at organiserte har 2 % høyere lønn enn uorganiserte er vel et balansert forslag. Da kan vi gå ut og si til medlemmene at det er gratis å være medlem. Og vi kunne sagt det også til de nye bedriftene som ikke har tariffavtale at du får 2 % høyere lønn og det betaler kontingenten. Det er en måte å selge et produkt på. Med bakgrunn i det så kunne det vært fristende, jeg vet at det ikke går i gjennom, å foreslå 2 % høyere lønn. Det er jo bare tull å foreslå.”

GP-problemets følelsesmessige dimensjon blir understreket i Sekretariatets forslag til Kongressen i 2005 som ble vedtatt. I bakgrunnen for forslaget redegjøres det for forslagene som er fremmet. I 4. avsnitt står det: ”Men forslagene om gratispassasjerene handler i hovedsak om den urimeligheten som svært mange føler ved at de uorganiserte på de tariffbundne virksomhetene får de samme lønns- og arbeidsvilkårene som de organiserte, uten å betale noe for det.”

Jeg spurte Hågensen om hva han trodde årsaken var at forslagene lå der på hver Kongress. Han mente at det ble gjort fordi det var en prinsipielt viktig sak. Forslagstillerne viser til urettferdigheter i samfunnet som de vil ha oppmerksomhet på. Han trodde det ville komme inn forslag til kongressen hver gang så lenge det var GP:

At et stort antall medlemmer hvert 4. år engasjerer seg og sender inn forslag til Kongressen med krav om tiltak mot GP, har en form av et ritual. De lager bråk rundt problemet. De får synliggjort misnøyen. Ledelsen uttrykker forståelse for misnøyen, og er enig at det er stort problem, men likevel blir det ikke innført tiltak. Jeg mener at dette engasjementet, og denne markeringen har en verdi i seg selv. Det dekker et behov hos grasrota. Man får ut trykket, man får avreagert.

## **5.8 Hvorfor Olson fortsatt er aktuell**

I begrunnelsene for forslagene om tiltak mot GP er argumentet om at flere vil velge å organisere seg, en gjenganger. Et av forbundene i LO, Norsk Sjømannsforbund, har siden 1970, hatt avtalefestet tariffavgift med en arbeidsgiverforening som ikke er medlem av NHO. I følge forbundslederen velger de fleste å bli medlem istedenfor å betale avgift. Avgiften er lik kontingenten. Norsk Arbeidsmandsforbund har inngått tariffavtale med uavhengige arbeidsgivere der lønnstillegg er forbeholdt organiserte. Hos en stor entreprenør økte organisasjonsgraden fra ca. 30 % til 100 % i løpet av ett år. Dette er i tråd med Olsons teori. I kongressperioden fremmet Norsk Transportarbeiderforbund krav om tillegg kun til organiserte, som tilsvarte utgiften til kontingenten, ved 3 tariffoppgjør (2002, 2003 og 2004). Begrunnelsen var at det ville redusere GP – problemet. De fikk ikke støtte fra de dominerende forbundene i privat sektor, og de vant ikke fram med sitt krav. Som nestleder Johnsen sa det i intervjuet jeg hadde med han, var tillitsvalgte forbannet på at uorganiserte skrøt av at de fikk de samme godene og slapp å betale kontingenten, og de det de sparte, kunne de bruke til en sydentur. Det tyder på en rasjonell, økonomisk kalkyle, som er i samsvar med Olsons teori. Hvis medlemskapet ble tilnærmet gratis, ville ikke det økonomiske incentivet til å være uorganisert være tilstede.

## **5.9 Forbund som likevel har tiltak mot gratispassasjerene**

I forslaget fra Sekretariatet som ble vedtatt på Kongressen i 2005 ligger det etter mitt syn en erkjennelse eller aksept av at goder forbeholdt medlemmene har effekt på rekrutteringen. I begrunnelsen for forslaget vises det blant annet til avtalen Arbeidsmandsforbundet har med det som da het AF Spesialprosjekt AS, men som nå heter AF Skandinavia. Der står det at antall organiserte økte fra 30 til 99,99 % i løpet av første året.

Arbeidsmandsforbundet (NAF) har hatt denne avtalen siden 1998. I intervjuet jeg hadde med forbundssekretær Svein Johansen sa han at han var usikker på hvem av partene som egentlig fremmet det forslaget først, men han trodde at det var et resultat som kom fram etter en gunstig forhandling mellom forbundet og AS Spesialprosjekt. Og AS Spesialprosjekt hadde sagt at de synes det er bedre å bruke penger på denne modellen fremfor å bruke penger på kontingent til NHO. Johansen mente at det kan ha sin bakgrunn i, at AF Skandinavia er en bedrift som har startet på bunnen i anleggsbransjen. De har startet nede og jobbet seg oppover, og de som har drevet AS Spesialprosjekt, nå Skandinavia, har hatt et rimelig solid og jordnært forhold til bransjen i fra starten av. De ønsket å tilgodese sine ansatte med en god ordning, og de så nytten av å ha et forhold til Arbeidsmandsforbundet. Det er en lukrativ avtale for



forbundet. Det handler om medlemmer i en bransje hvor folk tjener godt. Men Johansen hadde ikke noe tro på at bedriftene inngikk denne type avtale for å hjelpe forbundet økonomisk. De gjorde det fordi de hadde gevinst av det. En av gevinstene lå i det at Arbeidsmandsforbundet som fagforening med innstillingsrett, kunne avvike fra bestemmelsene i arbeidsmiljøloven slik at skiftene ble lengre. I dagens anleggsbransje var dette med arbeidstidsordninger en nødvendighet. De måtte ha det. Alle skal ha 12/9 rotasjon. En ordinær 12/9-rotasjon innebærer 10,5 timer pr. dag. Arbeidstilsynet kan ikke gi det. Der er faktisk forbundene forfordelt i forhold til Arbeidstilsynet. Arbeidsmandsforbundet har veldig god kontakt med AF. De samarbeider veldig godt med dem. Alle ansatte på anleggssiden (timelønnte) får beskjed om at de blir innmeldt i NAF. De blir opplyst om at de kan avstå fra å bli medlem ved å gi skriftlig beskjed om det. De som ikke er medlemmer går glipp av et tillegg som for tiden er på kr. 12,75 pr. time. De hører aldri yringer om at dette her er gærent eller feil. De vet at i dagens arbeidsliv har folk forskjellige politiske holdninger. Til tross for det var det ingen som hadde protestert på medlemskapet.

De har fått tilsvarende avtale med en annen entreprenør, AS MIKA. MIKA kjente til avtalen med AF Skandinavia, og de tok kontakt med forbundet. Avtalen gikk ut på at samtlige ansatte i MIKA ble på et tidspunkt, en dato, innmeldt obligatorisk inn i forbundet. Det gikk ut informasjonsbrev utarbeidet i fellesskap av MIKA og forbundet, hvor de da informerte de ansatte om hva dette innebar. Selvfølgelig også med opplysning om at det var fullt mulig å avstå fra avtalen i form av en skriftlig beskjed om det. I følge forbundssekretær Svein Johansen i NAF så er samtlige timelønnte i AF Skandinavia og MIKA AS medlemmer hos dem. Han kjenner ikke til noen tilfeller i dag at noen som har avstått fra å bli medlem.

Norsk Sjømannsforbund har siden 1970 hatt særavtale med Skipsfartens Arbeidsgiverforening som ikke er medlem av NHO. Jeg sakser fra avtaleteksten fra 1970: ”Med bakgrunn i de spesielle problemer av administrativ art som Norsk Sjømannsforbund har, som følge av at sjømennene er fordelt på mer enn tusen arbeidsplasser utenfor landet og som følge av at besetningen på det enkelte skip også er gjenstand for utskiftninger, er det inngått slik avtale (...). Trekk av slik avgift medfører ikke at sjømannen automatisk blir medlem av Norsk Sjømannsforbund. (...) Hvis en sjømann ikke ønsker å bli trukket for forannevnte avgift, må han gi skipsføreren skriftlig beskjed herom. Tillitsmannen kan få opplyst hos skipsføreren hvem som har betalt.

Alle har tvungen kontingenttrekk da tariffavgiften tilsvarer kontingenten. Forbundsleder Erik Bratvold hadde ikke noe tall på hvor mange som betalte tariffavgift, men

som regel endte det med at de meldte seg inn. Det var få som reservert seg. Når de så at de måtte betale uten å få alle fordelene, meldte 2 av 3 seg inn.

## 5.10 Oppsummering av analysen

Jeg har i dette kapitlet prøvd å forklare hvorfor det ikke ble reist krav om tiltak, eller ble fattet vedtak som forpliktet LO til å fremme slike krav. Jeg har fokusert på 5 faktorer eller forhold. Hensynet til **den norske modellen** spilte en stor rolle og da særlig forholdet til NHO. Tillits- og samarbeidsforholdet var blitt bygd opp gjennom flere tiår. Den norske modellen er i tråd med LOs politikk, men de er avhengig av at NHO støtter den for at den skal bli opprettholdt. LO ønsket ikke å utfordre NHO ved å fremme krav om tiltak. NHOs prinsipielle holdning mot tiltakene var kjent fra prosessen på 1970-tallet og fra uttalelser før og underveis i prosessen. Trepartsamarbeidet ga LO stor innflytelse i samfunnsutviklingen og i den økonomiske politikken. **Organisasjonsstrukturen** ga de gamle industriforbundene med Fellesforbundet som det desidert største forbundet, stor makt i privat sektor. Det var i denne sektoren det handlet om. Det var de små forbundene i servicesektoren som sterkest gikk inn for tiltak. Fellesforbundet som representerte frontfagene som forhandlet først og la premissene for tariffoppgjørene, hadde NHO som motpart. De var motstandere av tiltak og viste blant annet til at NHO ikke ville akseptere tiltakene.

**Beslutningsprosessen** spilte en viktig rolle. Sekretariatet har makt til å sette dagsorden. De utarbeidet et eget forslag til hvordan saken skulle behandles. De ville hindre at enkeltforslag ble behandlet på kongressen. Da kunne det blitt fattet vedtak som la politiske føringer for forhandlinger i kongressperioden. Sekretariatet lyktes med strategien og saken ble behandlet i et utvalg som ble lagt ned etter kort tid. Utvalget hadde et klart mandat, og det skulle utarbeides dokument som blant annet skulle legges til grunn for endelig vedtak på Kongressen i 2005. Jeg har brukt Bachrach & Baratzs teori om ikke-beslutning til å vise at Sekretariatet brukte sin makt til å gjøre om prosessen til en ”ikke-beslutning”.

**Symbolpolitikken** var en viktig faktor for å forhindre at tiltak ble vedtatt. Det var et sterkt engasjement på grunnplanet for å få innført tiltak. Et stort antall forslag med krav om tiltak var kommet inn til Kongressen. Hågensen sa at Kongressen var på tå hev når det gjaldt GP-problemet. LO-ledelsen markerte stor forståelse for de som ønsket tiltak. Medlemskapet skulle bli mer lønnsomt. GP var en trussel for det organiserte arbeidslivet og det var en viktig sak for LO. Det ble brukt argumenter som at det ikke måtte være noen automatikk i at de uorganiserte nøt godt av andres avtaler uten å ta ansvar, og at tiden burde være ute for GP i

arbeidslivet. Til tross for dette ble det ikke fremmet krav om tiltak eller fattet vedtak, som forpliktet LO til å fremme krav. Ved bruk av teori om symbolpolitikk har jeg vist at dette kan betraktes som et eksempel på symbolsk politikk. LO-ledelsen gir gjennom sine markeringer symbolsk støtte til de som krevde tiltak. Men fordi de ikke gjennomførte konkrete tiltak, forble støtten på et symbolplan, uten instrumentelle konsekvenser.

I tillegg har jeg tatt med **katarsisfunksjonen** som ikke var en faktor som bidro til at det ikke ble tiltak. Det fremmes forslag om tiltak til alle Kongressene, og det argumenteres sterkt for forslagene, men ingen tiltak har blitt innført. Jeg mener at dette engasjementet, og denne markeringen har en verdi i seg selv. Det dekker et behov hos grasrota. Man får ut trykket, man får avreagert.

Jeg har tatt med et punkt der jeg mener at **Olsons teori** om kollektiv handling fortsatt har aktualitet, og jeg gjør rede for tariffavtaler som inneholder tiltak mot GP som LO-forbund har inngått med arbeidsgivere som ikke er tilsluttet NHO.

## 6. Avslutning

### 6.1 Oppsummering

Mitt prosjekt har vært å beskrive en prosess som varte i fire og et halvt år, og å gi forklaring på hvorfor det gikk som det gikk. Prosessen var initiert fra grunnplanet i LO. Det var et sterkt trykk på ledelsen for å få innført tiltak mot GP. Daværende 1. nestleder, Gerd-Liv Valla ga støtte til kravene i et intervju i Dagens Næringsliv i desember 2000. Det førte til en debatt i media som varte fram til Kongressen i mai 2001. LO-ledelsen støttet hennes utspill. LOs leder har ansvar for å forberede saker som skal behandles i Sekretariatet. Da forslagene med krav om tiltak ble behandlet av Sekretariatet i forkant av Kongressen, laget Sekretariatet et forslag/innstilling som innebar at saken ble "løftet ut" av Kongressen, og over til et utvalg som skulle nedsettes etter Kongressen. I følge tidligere LO-leder, Yngve Hågensen, var Sekretariatets forslag et utvannet forslag. Det skulle tyde på at forslaget som LOs leder la fram for Sekretariatet, var mer offensivt. Hågensen sa at Valla møtte hverdagen da Sekretariatet kom inn i bildet. Da kom jussen og prinsippene inn.

Utvalget som ble nedsatt, skulle utarbeide delrapporter som skulle behandles i Representantskapet. Utvalget skulle komme med innspill til revisjonen av Hovedavtalen høsten. Utvalget ble nedlagt etter å ha avholdt noen få møter. Det kom ingen delrapporter eller innspill fra utvalget. Utvalget fikk Fafo til å utarbeide en rapport/et grunnlagsnotat. Det var det konkrete resultatet av utvalgets arbeid. Inntektspolitisk utvalg behandlet rapporten. Utvalget er et underutvalg til Sekretariatet og LOs leder er leder av utvalget. Resultatet av denne behandlingen var et kort avsnitt i den tariffpolitiske uttalelsen til hovedoppgjøret i 2004. Det sies der at et økende antall gratispassasjerer er en trussel mot det organiserte arbeidslivet. Til tross for at det kom inn mange forslag med krav om tiltak til Kongressen i 2005, endte prosessen med et vedtak som ikke forpliktet LO til å fremme tiltak mot gratispassasjerer. Som på Kongressen i 2001, var det Sekretariatets forslag som ble vedtatt.

Det var flere faktorer og forhold som førte til at prosessen fikk dette utfallet. Jeg fant at Den norske modellen eller det norske korporative systemet, var en viktig faktor. Forholdet til NHO har sterke historiske røtter. Til tross for konkurranse fra andre hovedorganisasjoner på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, spiller fortsatt LO og NHO den dominerende rollen. Frontfagsmodellen, "Aukrustmodellen," sikrer lønnsomheten til den konkurranseutsatte industrien, og den legger rammene for oppgjørene i de andre sektorene. Dette gir LO stor innflytelse på inntektspolitikken. Moderate lønnsoppgjør og trepartsamarbeidet, har bidratt til lav arbeidsledighet og at viktige velferdsordninger som

sykelønnsordningen, ikke har blitt svekket. Dessuten har det gitt grunnlag for viktige sosiale reformer som den 5. ferieuka og AFP-ordningen. Gjennom sentraliserte tariffoppgjør og sterk styring av forbund og medlemsbedrifter, har LO og NHO bidratt til at modellen har blitt opprettholdt.

Jeg fant også at organisasjonsstrukturen var en viktig faktor. I frontfagene spiller Fellesforbundet den dominerende rollen. NHO er forbundets hovedmotpart. Kampen om tiltak mot GP gjaldt privat sektor, og motparter var industriforbundene med Fellesforbundet i spissen og de små/mindre forbundene i servicesektoren. Fellesforbundet har stor innflytelse og makt i Sekretariatet og dominerer i forbundsvise oppgjør. Forbundet gikk kraftig ut mot tiltakene blant annet fordi NHO ville reagere sterkt på slike krav.

En tredje faktor som jeg fant spilte en viktig rolle, var Sekretariatets makt til å sette dagsorden. De fikk vedtatt sine forslag, og med det unngikk de at forslag til tiltak ble behandlet på kongressene. Gjennom vedtaket om å nedsette et utvalg som kunne gitt forbundene i service sektoren flere muligheter til å få fremmet krav, var saken i realiteten lagt død. Sekretariatet sørget for en ikke-beslutning.

Mitt siste funn var ledelsens bruk av symbolpolitikk gjennom hele prosessen, fra kongress til kongress. Vallas utspill i Dagens Næringsliv var støttet av ledelsen og vær et ærlig engasjement, i følge Hågensen. Av den grunn er det tvilsomt om hennes utspill var symbolpolitisk. Men etter at Sekretariatet hadde behandlet saken og til og med Kongressen i 2005, må ledelsens gjentatte utspill der de gikk hardt ut mot gratispassasjerene og understreket GP-problemet var en viktig sak for LO, betraktes som eksempler på symbolpolitikks. Eksempler på slike utspill er: det måtte ikke være noe automatikk i at uorganiserte fikk alle godene uten å ta ansvar (Hågensen på Kongressen i 2001), hva som skulle forbeholdes medlemmene av lønnstillegg og reformer, og hva som skulle være allment, det skulle de diskutere (Valla på Kongressen i 2001), tiden var ute for gratispassasjerene i arbeidslivet, og framover ville det ikke bli løst nye fribilletter (2. nestleder Finn Erik Thoresen i LO-Aktuelt, nr.8-2005), det lønte seg å være organisert, men de skulle gjøre det mer lønnsomt, og tiden burde være ute for gratispassasjerene (Valla på Kongressen i 2005). LO-ledelsen gir gjennom sine markeringer symbolsk støtte til kritikerne av gratispassasjerer. Men fordi de ikke gjennomførte konkrete tiltak, forble støtten på et symbolplan, uten instrumentelle konsekvenser.

## 6.2 Hva skal til for at det blir innført tiltak mot GP?

Det er flere muligheter. En svekkelse av Den norske modellens betydning vil bety en svekkelse av LOs og NHOs innflytelse. LO må forholde seg til sterke konkurrerende hovedorganisasjoner som har en annen agenda enn LO. Det er mange arbeidsgiverorganisasjoner og mange hovedavtaler og overenskomster. LO og NHO har hittil hatt stor innflytelse på de andre organisasjonene. LO er fortsatt så store at de har en dominerende rolle i tariffoppgjørene både i privat og offentlig sektor. Hvis styrkeforholdet endres, øker muligheten for at andre organisasjoner kan få gjennomslag for tiltak.

Hvis Akademikerne eller Unio fremmer krav om tiltak, er de såpass sterke, og de representerer viktige arbeidstakergrupper, at arbeidsgiverne kan komme til å gi etter for kravet. Jeg tenker spesielt på Utdanningsforbundet som har ca. 140 000 medlemmer og som er en del av hovedorganisasjonen Unio (tidligere UHO) med 270 000 medlemmer. Forbundet er en sammenslåing av Norsk Lærerlag og Læreforbundet. De støttet Vallas utspill om tariffavgift. De hadde fremmet kravet ved tariffoppgjør, men de fikk ikke gjennomslag fordi LO var i mot. Forbundet og Unio har mange medlemmer i kommunesektoren der KS er motpart. Et krav om tariffavgift i kommunesektoren vil være en utfordring for Fagforbundet med sine nesten 300 000 medlemmer. I sitt innlegg på representantskapet sa lederen i Fagforbundet, Jan Davidsen, at han var bekymret for arbeidsgivernes omsorg for de uorganiserte i lokale forhandlinger. Nå måtte noe gjøres med GP. Til Kongressen i 2005 sendte Fagforbundet inn krav om både tariffavgift og tillegg kun til organiserte. Potten som legges ut til lokale forhandlinger har vært økende, og det er også med på å legge press på forbundet.

Et siste punkt er NHOs motstand mot tiltak, og det som de mener vil være konsekvensen, hvis tiltak innføres. Et lite lønnstillegg som Transportarbeiderforbundets krav på 1,4 % for å dekke kontingenten, ville føre til at NHO sto fritt til å avlønne uorganiserte både høyere og lavere. Det ville med andre ord få konsekvenser for tariffavtalenes ufravikelighet. Tariffavgift brukes i mange land og Sjømannsforbundet har hatt en avtale om en slik avgift siden 1970. Arbeidsmandsforbundet har hatt tariffestet tillegg kun til organiserte siden 1998. Tiltakene er med andre ord ikke i strid med lover eller internasjonale konvensjoner. Hvis NHO endrer standpunkt, kan det bli innført. Hvis en eller flere av de andre arbeidsgiverorganisasjonene godtar tiltak, vil det legge press på NHO til å endre standpunkt.

### **6.3 Hvordan kan vi få mer innsikt i effekten av tiltak mot GP?**

Norsk Sjømannsforbund har hatt særavtale om tariffavgift med Skipsfartens Arbeidsgiverforening siden 1970. Det ville vært interessant å studere hvilken effekt avgiften har hatt på GP-problemet. Avgiften er like stor som kontingenten. Hvor mange er det av de som har måttet betale avgift, som heller har valgt å bli medlem? Hvilke rettigheter har de tariffavgiftbetalende hatt, og hvilke problemer har det skapt både lokalt og sentralt i forbundet? Hvilke fordeler og ulemper har det hatt for arbeidsgiverne?

Arbeidsmandsforbundet har hatt tariffavtale med AF Gruppen om lønnstillegg kun sine medlemmer siden 1998. AF er et stort entreprenørselskap. Høsten 2006 var tillegget kr. 12,75 pr. time. Tillegget er flere ganger større tillegget Transportarbeiderforbundet krevde. De har også fått samme avtale med MIKA som er et mindre selskap. I følge forbundssekretær, Svein Johansen, er det ingen som er uorganisert blant de som Arbeidsmandsforbundet kan organisere. Det er med andre ord en organisasjonsprosent på 100. Her er effekten allerede dokumentert. Hvilke problemer har dette tillegget skapt ute på arbeidsplassene og for forbundet? Det er nok mange som i utgangspunktet ikke ønsket å bli medlem, men tillegget er så pass stort at representerer et økonomisk incentiv til å melde seg inn. Hvilket syn har arbeidsgiver på den forskjellsbehandlingen? Hvilke fordeler og ulemper har det medført? Hvilke forpliktelser overfor arbeidsgiver har denne avtalen medført for Arbeidsmandsforbundet? Hvilke fordeler og ulemper har det hatt at alle er organisert?

Disse to studiene kunne gitt viktige innsikt i virkningen av bruk av tiltak mot GP.

## Litteraturliste

- Bachrach, P. og M. S. Baratz. 1963. *Decisions and Non – Decisions: An analytic framework*. American Political Science Review 57:632 – 42.
- Bjørnson, Øyvind. 2003. *Kamp og krise: Framveksten av et organisert arbeidsliv i privat og statlig sektor 1900-1940*. I Heiret, Jan, Olav Korsnes, Knut Venneslan og Øyvind Bjørnson (2003): *Arbeidsliv, historie, samfunn*. Bergen: Fagbokforlaget
- Bodding, Knut. Desember 2003. *Om tiltak mot gratispassasjerer*. LO: Internt notat
- Bowman, John R. 2002. *Employers and the Persistence of Centralized Wage Setting. The Case of Norway*. Comparative Political Studies, Vol. 35 No. 9, November 995 – 1027.
- Brox, Ottar. 1993. *Politiske gjerninger som kommunikasjon*. I Bjørn Erik Rasch (red) *Symbolpolitikk og parlamentarisk styring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dølvik, Jon Erik og Torgeir Aarvaag Stokke. 1998. *Norway: The Revival of Centralized Concertation*. I Anthony Ferner and Richard Hyman (eds) *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell.
- Edelman, Murray. 1964. *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana, Ill.: University of Illinois Press
- Geertz, C. 1973. *The Interpretation of Cultures*, New York: Basic Books
- Gjone, Tor og Erik C. Aagaard. 1998. *Bedriftens personalhåndbok*. Oslo: Universitetsforlaget
- Heiret, Jan. 2003. *Samarbeid og statlig styring 1945-1977*. I Heiret, Jan, Olav Korsnes, Knut Venneslan og Øyvind Bjørnson (2003): *Arbeidsliv, historie, samfunn*. Bergen: Fagbokforlaget
- Heiret, Jan. 2003. *Et nasjonalt system i en internasjonal verden 1978-2003*. I Heiret, Jan, Olav Korsnes, Knut Venneslan og Øyvind Bjørnson (2003): *Arbeidsliv, historie, samfunn*. Bergen: Fagbokforlaget
- Katzenstein, Peter J. 1985. *Small States in World Market*. New York: Cornell University Press
- Lislemoen, Håvard, Dag Odnnes og Arild Steen. 2002. *Gratispassasjerproblemet i norsk arbeidsliv. Grunnlagsnotat 9.10.2002*. LO: Internt notat
- Lukes, Steven. 1981. *Power: A Radical View*. London: The Macmillan Press LTD.
- Olson, Mancur. 1971. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass. : Harvard University Press.
- Petersen, Erling. 1975. *Norsk Arbeidsgiverforening 1950-75*. NAF
- Santesson – Wilson, Peter. 2003. *Studier i symbolpolitikk*. Sweden: Lund University.



Sejersted, Francis. 2005. *Sosialdemokratiets tidsalder: Norge og Sverige i det 20. århundre*. Oslo: Pax.

Tanums store rettskrivingsordbok. 1996. Oslo: Kunnskapsforlaget

### **Øvrige kilder**

Protokoller fra LO-kongresser 1969, 1973, 1977, 2001 og 2005

Referater fra LOs Representantskap 1970-1978 og 2000-2005

Protokoller fra Sekretariatet i LO 1973-1976 og 2000-2005

LO Aktuelt, årgangene fra 2000 til 2005

Transportarbeideren, årgangene fra 2000 til 2005

NTFs nyhetsbrev, [www.transportarbeider.no](http://www.transportarbeider.no)

Aftenposten (19.12.2000)

Dagens Næringsliv (18.12.2000, 19.12.2000, 20.12.2000)

VG (13.10.2000, 28.04.2004)

Sunnmørsposten (4.3.2004)

Alle kilder i denne oppgaven er oppgitt.

Oppgaven har 39 331 ord.

## **Vedlegg 1.**

Tillegg til vedtak på Kongressen i 2005: ” Et økende antall gratispassasjerer er en trussel ...

### **Motivasjon:**

Forslagene til kongressen om gratispassasjerer handler om at det skal lønne seg å være organisert. I tillegg til skattefradrag for fagforeningskontingenten inneholder forslagene krav om bedre medlemsfordeler, fordeler knyttet til tariffavtalen, tariffavgift og et eget tariff tillegg for de organiserte.

Forslagene handler i hovedsak om den urimeligheten som svært mange føler ved at de uorganiserte på de tariff bundne virksomhetene får de samme lønns- og arbeidsvilkårene som de organiserte, uten å betale noe for det.

Flere forbund og klubber har prøvd og delvis fått gjennomslag for tiltak som skal favorisere de organiserte på de tariff bundne bedriftene, som under transportarbeiderstreiken i 2004 da NTF krevde et eget tariffestet tillegg for de organiserte på

1.4 prosent som var ment å kompensere for kontingenten. Jussprofessor Henning Jakhelln uttalte under transportarbeiderstreiken at et eget tillegg forbehold fagorganiserte ikke var i strid med organisasjonsfriheten og professor i arbeidsrett Stein Evju har tidligere skrevet at et eget tillegg til de fagorganiserte ikke er i strid med ufraviklighetsprinsippet.

Diskusjonen om gratispassasjerer er komplisert og vanskelig og det er ikke noen enkel standardløsning. Det må brukes et bredt sett av virkemidler både i offentlig og privat sektor, derfor er innstillingen åpen for bruk av ulike ordninger.

### **Bakgrunn:**

I.

Forslagene til kongressen om gratispassasjerer handler om at det skal lønne seg å være organisert. I tillegg til skattefradrag for fagforeningskontingenten inneholder forslagene krav om bedre medlemsfordeler, fordeler knyttet til tariffavtalen, tariffavgift og et eget tariff tillegg for de organiserte.

LO og forbundene har i alle år arbeidet med å forbedre fordelene knyttet til medlemskapet. Det mest kjente er LO favør og de ulike bank og forsikringstilbudene.

Men ofte er det beste verveargumentet at du får hjelp og juridisk bistand når du får problemer på arbeidsplassen.

Gjennom tariffoppgjørene forhandles det frem forbedringer i tariffavtalene som

betyr at de som arbeider i en tariff bundene bedrifter har fordeler i forhold til de virksomhetene som ikke har tariffavtale. Det kan være forhandlingsrett, informasjonsplikt, lønnsbestemmelser, ulike ulempetillegg, AFP, sluttvederlag, ferie og arbeidstid.

Men forslagene om gratispassasjerer handler i hovedsak om den urimeligheten som svært mange føler ved at de uorganiserte på de tariff bundne virksomhetene får de samme lønns- og arbeidsvilkårene som de organiserte, uten å betale noe for det.

Tariffavgift for de uorganiserte er i utgangspunktet lovlig i forhold til internasjonal rett og blir praktisert i en rekke land. I Norge blir tariffavgift først og fremst praktisert av Norsk Sjømannsforbund.

Flere forbund og klubber har prøvd og delvis fått gjennomslag for tiltak som skal favorisere de organiserte på de tariff bundne bedriftene, som under Transportarbeiderstreiken i fjor da NTF krevde ett eget tariffestet tillegg for de organiserte på 1.4 prosent som var ment å kompensere for kontingenten.

## **II. Noen eksempler på avtaler**

### **NTF og HSH – Grossistoverenskomsten**

Fikk egen protokolltilførsel i 2004 hvor partene henviser til Hovedavtalen HSH-LO Del A § 1 samt § 2 F:

«I den forbindelse er HSH og NTF enige om at det på den enkelte tariff bundne enhet opprettes lokalt samarbeidsfond etter følgende retningslinjer:

- Det avsettes et engangsbeløp på kr. 2 000,- per årsverk i Grossistoverenskomstens virkeområde per 01.04.2004. Midlene avsettes til et fond som skal brukes til å styrke samarbeidet og oppslutningen om de tre arbeidstakerorganisasjonene.
- Midlene i fondet kan benyttes etter forutgående enighet mellom arbeidsgiver og klubben. Partene er enige om at det ikke skal legges føringer for hva fondets midler skal kunne brukes til ved lokal enighet.
- Udisponerte fondsmidler per 01.12.2005 deles likt mellom bedrift og lokal klubb. Andel som i et slikt tilfelle tilføres klubbkassen kan ikke brukes til å redusere/ subsidiere klubb-/fagforeningskontingent.

Partene HSH og NTF/YTF/PRIFO evaluerer bruken av midlene i de lokale samarbeidsfondene ved samarbeidskonferansen høsten 2005.»

## **NAF og MEF – Overenskomst for maskinentreprenørene**

Tatt inn 2004 i § 1 Tariffavtalens omfang:

«I bedrifter med tariffavtale må uorganiserte arbeidstakere skriftlig søke arbeidsgiver om lønnsfastsettelse og tjenestepensjon iht. overenskomstens bestemmelser etter hvert tariffoppgjør.»

## **HK og Samfo – Overenskomst for COOP Norge**

HK krevde ved tariffoppgjøret 2004 at uorganiserte skulle få fremforhandlede tillegg senere enn organiserte etter individuell søknad. Resulterte i avtale om at det skal overføres et årlig beløp på kr. 100 000 til Det sentrale forhandlingsutvalget, til tillitsvalgtes disposisjon for å styrke organisasjonen.

## **Longyearbyen Arbeiderforening (NAF/LO) og Store Norske Spitsbergen**

### **Grubekompani AS (PIL/NHO)**

Lokal særavtale 2004 om tillegg på kr. 500,- pr måned for fagorganiserte. Etter medieoppslag og pålegg fra PIL/NHO ble avtalen endret slik at selskapet gir fagforeningen økonomisk støtte/kompensasjon lik kr. 500,- pr måned pr. fagorganisert.

### **Bedriftsklubben ved Connex Vest AS (NTF/LO og Connex Vest AS (TL/NHO)**

Lokal særavtale om et tillegg på kr. 2 pr. time for fagorganiserte fra november 2002, reforhandlet januar 2004. Etter medieoppslag i forbindelse med årets tariffoppgjør ble bedriften pålagt av TL/NHO å gi samme tillegg til uorganiserte som til organiserte fordi avtalen etter TL/NHOs mening er i strid med Hovedavtalen § 2.1.

Særavtalen er nå sagt opp av bedriften.

### **Bedriftsklubben ved AF Spesialprosjekt AS (NAF) og AF Spesialprosjekt AS**

Lokal særavtale fra januar 1999 om kr. 4,50 pr. time for organiserte arbeidstakere (ca. kr. 8000,- pr. år). Antall organiserte økte fra 30 til 99,9% i løpet av første året.

I tillegg har NAF noen lignende særavtaler ved mindre bedrifter. Disse bedriftene er ikke tilsluttet NHO.

## **III. Særskilte tillegg for fagorganiserte, brudd på ufraviklighetsprinsippet?**

Tariffavtalens ufraviklighetsvirkninger overfor uorganiserte innebærer at tariffavtalens parter kan kreve at tariffavtalen følges overfor uorganiserte. Arbeidsgiverne har da ikke adgang til å lønne uorganiserte i strid med tariffavtalen. Den uorganiserte selv har ingen rettigheter etter tariffavtalen.

Kravet i 2004 om tariff tillegg i Grossistoverenskomsten med HSH, og de lokale

avtaler med Store Norske og Connex Vest, har avdekket uenighet om tariffavtalens ufravikelighetsvirkninger og om organisasjonsfriheten i hht Hovedavtalen.

Forslaget om et eget tariffestet lønnstillegg for de organiserte er ikke noe nytt tema. Stein Evju skrev om tariff tillegg i boka «Organisasjonsfrihet, tariffavtaler og streik», som kom ut i 1982.

I kapittel tre på side 79 står det:

*«Rettslig sett er det i utgangspunktet full adgang til å innta bestemmelser i en tariffavtale om at goder som følger av avtalen, for eksempel et særlig lønnstillegg, bare skal tilkomme de tariff bundne arbeidstakere – i motsetning til hva som ellers ville antas å følge av det alminnelige tariffrettslige ufravikelighetsprinsipp.»*

Det samme står det i et grunnlagsnotat fra FAFO i 2002 om «gratispassasjerproblemet i norsk arbeidsliv». Det er sentralt at en slik ordning må sikres i tariffavtale.

Jussprofessor Henning Jakhelln uttalte under Grossistkonflikten i 2004 at et eget tillegg forbehold fagorganiserte ikke var i strid med organisasjonsfriheten.

Diskusjonen om gratispassasjerer er komplisert og vanskelig og det er ikke noen enkel standardløsning. Det må brukes et bredt sett av virkemidler både i offentlig og privat sektor, derfor er innstillingen åpen for bruk av ulike ordninger.

## Vedlegg 2

### Eksempel på intervjuguide - Lars M. Johnsen, NTF

1. I et intervju Dagens Næringsliv hadde med Gerd-Liv Valla i desember 2000 satte hun gratispassasjerproblemet på dagsorden. Hun viste til at det var kommet inn mange forslag om tiltak mot gratispassasjerene til Kongressen i 2001. Hun trakk fram forslagene om tariffavgift og tillegg/sosiale reformer kun til organiserte. Hvordan så dere i NTF på dette utspillet?
2. På Kongressen i 2001 ble Sekretariatets forslag/innstilling vedtatt: ” Det skal lønne seg å være fagorganisert” som innebar at et utvalg skulle vurdere aktuelle tiltak. Hvordan vurderte dere Sekretariatets forslag? (forslaget er referert i sin helhet nedenfor)
3. Oppfølging av vedtaket ”Det skal lønne seg å være fagorganisert” ble lagt til Inntektspolitisk utvalg. De nedsatte et engere utvalg med Torbjørn Dahl, NNN, som leder. Var dere involvert i dette arbeidet?
4. I hovedoppgjøret i 2002 krevde dere tariff tillegg til organiserte. Hadde kravet sammenheng med kongressvedtaket eller var det et resultat av en intern prosess i NTF?
5. To dager etter at streiken i 2002 var et faktum ble dere enige med HSH om et anbefalt forslag. I følge utsagn fra deg og Per Østvold i LO-Aktuelt og Transportarbeideren var det Sture Arntzen og Gerd-Liv Valla som grep inn i konflikten, og fikk forhandlingene i gang igjen. Kunne dere valgt å fortsette streiken?
6. Dere fikk en protokoll som sa at spørsmålet om tillegg til organiserte kunne tas opp til forhandling i mellomoppgjøret i 2003. Hvordan vurderte dere muligheten for å få gjennomslag for kravet?
7. I det samordna mellomoppgjøret i 2003 var det bare NTF som ville gå til streik på kravet om tillegg til organiserte. Tror du at dere ville fått gjennomslag for kravet, hvis forhandlingsutvalget hadde stått samlet bak kravet?
8. Dere fremmet kravet i hovedoppgjøret i 2004. Hvordan vurderte dere muligheten for å gjennomslag for kravet?
9. Kravet ble fremmet med Inntektspolitisk utvalgs godkjennelse til tross for at mange var uenige. I starten av streiken gikk forbundsledere anonymt ut i NRK og var i mot streiken. Dere fikk Sekretariatets støtte etter 2 ukers streik. Var det vanskelig å få denne støtten?
10. Hvordan var støtten fra LOs ledelse?

11. Hva mener du var hovedårsaken(e) til at HSH ikke aksepterte kravet om tariff tillegg?
12. Dere fikk en fondsløsning. Midlene i fondet skulle brukes til å styrke samarbeid og oppslutning om NTF, YTF og Prifo. Svarte fondet til forventningene?
13. NTF hadde signalisert at gratispassasjerproblemet ville bli en viktig sak på Kongressen i 2005. Det kom inn mange forslag om tillegg til organiserte og tariffavgift. Det ble ingen debatt. NTF hadde et forslag som inneholdt blant annet at det skulle framforhandles goder spesielt forbeholdt medlemmer. Sekretariatets forslag/innstilling ble vedtatt (vedtaket er referert nedenfor). Hvordan ser dere på dette vedtaket?
14. Kommer NTF til å fremme krav om tillegg til organiserte i de kommende oppgjørene?
15. Hva mener du skal til for at LO skal gå inn for tiltak mot gratispassasjerene (tillegg/reformer til organiserte, tariffavgift)?
16. På Kongressen i 2001 sa Yngve Hågensen i åpningstalen: ”Det må ikke være noen automatikk i at de uorganiserte nyter godt av andres avtaler uten å ta ansvar.” På Kongressen i 2005 sa Gerd-Liv Valla i åpningstalen: ” Kjære Kongress: I denne kongressperioden har vi startet en ny offensiv mot gratispassasjerene. Det lønner seg å være organisert, men vi skal gjøre det enda mer lønnsomt. Tiden bør være ute for gratispassasjerer i vårt arbeidsliv.” Hvorfor tror du de bruker så sterke ord så lenge LO ikke går inn for tiltak mot gratispassasjerene?

## Vedlegg 3

### Eksempel på intervjuguide – Yngve Hågensen

1. Hvorfor satte Valla gratispassasjerproblemet på dagsorden i DN i desember 2000? Hun nevnte tariffavgift spesielt. Var det ledelsens syn at det var det mest aktuelle tiltaket?
2. Tariffavgift ble forsøkt innført på 1970-tallet. Du var som distriktssekretær, medlem av Representantskapet. NAF avviste kravet men aksepterte at det ble forsøkt innført lovveien. Hvorfor prøvde ikke LO lovveien?
3. I et intervju i LO-Aktuelt før Kongressen var du bekymret over at medlemstallet hadde gått ned og at organisasjonsgraden i arbeidslivet gikk nedover. Du hadde trodd at resultatene ville tale for seg selv. I din tid som leder, fikk LO igjennom AFP ved 62 år, EVU-reformen, 5. ferieuka, kraftig reduksjon i arbeidsledigheten, moderate lønnstillegg og i motsetning til 80-tallet, en god reallønnsøkning. I din siste periode var den på 8 – 9 %. Tenkte du på muligheten av å kreve tiltak mot gratispassasjerene eller tillegg/reformer kun til organiserte?
4. Det var mange forslag til kongressen i 2001 som gikk på tariffavgift, tariff tillegg og sosiale reformer kun til organiserte. Sekretariatet utarbeidet et eget forslag: ”Det skal lønne seg å være fagorganisert” som innebar at det skulle settes ned et utvalg. Hva tror du var grunnen til at utvalget ble opprettet?
5. Hvilke forventninger hadde du som leder, til dette utvalgets arbeid?
6. Trodde du at utvalget ville anbefale at LO gikk inn for et av de overnevnte forslagene?
7. Utvalget som ble ledet av Thorbjørn Dahl, ble lagt ned etter kort tid. Sekretariatets forslag til Kongressen i 2005 var ikke en avklaring på bruk av tiltak mot gratispassasjerene. Det kom ikke med anbefaling om at LO gikk inn for noen av forslagene, men sa at det var greit at enkeltforbund fikk tiltak inn i sine avtaler. Hva tror du er den eller de viktigste årsakene til at det ikke ble vedtatt at LO skulle gå inn for tiltak mot gratispassasjerene?
8. De forbundene som gikk inn for tiltak, har i forskjellige sammenhenger vist til at så lenge et stort forbund som Fellesforbundet, var i mot så ble det ikke tiltak. ”Makta rår,” sier de. Hva mener de med makta rår? I Sekretariatet som forbereder saker til Representantskapet og Kongressen, har Fellesforbundet bare 2 stemmer. I



Representantskapet og Kongressen har de mindre forbundene mulighet til å få flertall, slik som det skjedde på 1970-tallet.

9. Hvilken betydning hadde forholdet til NHO og Den norske modellen?
10. Du hadde et godt samarbeid med Karl Glad. Francis Sejersted kaller det for "Det norske par". Du fikk NHO og Regjeringen med på Solidaritetsalternativet. Hvor robust mener du samarbeidet med NHO er?
11. Tror du samarbeidet ville ha tålt en konfrontasjon fra et samlet LO for å få innført tariffavgift eller tillegg/reformer kun til organiserte?
12. Tror du at et samlet LO på sikt vil gå inn for tiltak mot gratispassasjerene?
13. Vil en stor nedgang i medlemstallet føre til at tiltak blir innført?