

JAN MESSEL

## Norsk Tjenestemannslag, LO og kampen om de nye gruppene<sup>1</sup>

Fra å være en organisasjon for industriarbeidere og arbeidere innenfor bygg- og anleggsvirksomhet, har LO i hele etterkrigstiden prøvd å nå nye grupper av lønsmottakere i servicenæringer, innenfor privat og offentlig administrasjon og i helse- og sosialsektoren, for å nevne noen av de områdene der LO opprinnelig sto svakt.

Det kan spores to utgangspunkt for nødvendigheten av å utvide organisasjonsområdet. For det første skapte Arbeiderpartiets regjeringsmakt og etterkrigstidens fellesskap et behov for en «utvidet solidaritet». LO måtte utvikle seg fra en ren arbeiderorganisasjon til å bli en fellesnevner for hele det «arbeidende folk». For det andre ble etter hvert en ekspansjon i nye målgrupper en dyd av nødvendighet. De tradisjonelle arbeidergruppene der LO sto sterkt, har etter krigen hatt en antallsmessig relativ tilbakegang. Sysselsettingen vokste i stedet innenfor områder der LO ikke hadde den samme oppslutningen. Stadig større del av arbeidstakerne har også fått høyere utdanning. Skulle LO beholde sin maktposisjon var det tvingende nødvendig å vinne innpass i disse voksende gruppene av lønsmottakere. LO-formann Konrad Nordahl tok opp

denne utfordringen som den endrede yrkesstrukturen representerte i sin tale til kongressen i 1965: «Skal vi la denne utviklingen gå sin gang uten å gjøre noe spesielt for å få tak i den stadig stigende del av befolkningen som ikke er å finne i de gamle yrker? Eller skal vi forsøke å omstille oss, slik at vi kan få dem inn under fagbevegelsens fold?», var spørsmålene han stilte, før han avsluttet med å hevde at LO ville risikere å bli redusert til en «rettroende menighet» dersom man ikke var villig til å endre organisasjonen.

I denne artikkelen vil jeg se på noen trekk i de strategiene LO fulgte for å få fotfeste blant de nye gruppene av lønsmottakere. Utgangspunktet vil være Norsk Tjenestemannslag (NTL), som ble opprettet av LO i 1947. Forbundet skulle organisere de gruppene av statsansatte som ikke falt inn under de allerede eksisterende etatsforbundene i LO, som Jernbaneforbundet og Norsk Telegraf- og Telefonforbund. Fokus for artikkelen vil derfor være lagt på LOs arbeid med å organisere funksjonærene i staten. Dette var en gruppe der mange hadde lang utdannelse, og som også var godt organisert. Men denne organiseringen hadde fram til 1947 i hovedsak

skjedd utenfor LO. Hvilke framgangs- måter LO skulle bruke for å vinne disse lønnstakerne som medlemmer var ikke alltid like selvsagt. Ulike strategier ble fulgt og vi skal se hvordan de også kunne komme i konflikt med hverandre. Perspektivet vil først og fremst dreie seg om organisasjonsstrategiske spørsmål, om forholdet til andre organisasjoner. Tariffpolitikken til LO har naturligvis vært viktig for de statsansattes valg av lønnstakerorganisasjon, men vi skal i hovedsak la en drøfting av dette ligge i denne sammenhengen.

LO har hatt tre veier å gå i forhold til konkurrerende organisasjoner. For det første kunne LO prøve å samarbeide med de allerede eksisterende organisasjonene. For det andre kunne man arbeide for at de forbundene som sto utenfor LO meldte seg inn. Som en tredje vei kunne LO velge å opprette konkurrerende organisasjoner, og slåss om medlemmer med organisasjonene utenfor LO.<sup>2</sup> I det følgende skal vi gjennom noen konkrete episoder se hvordan de ulike strategiene er prøvd ut, med varierende hell og i konflikt med hverandre. Men først er det nødvendig med en historisk bakgrunn for opprettelsen av det LO-forbundet som ble sentralt i kampen om statstjenestemennene, Norsk Tjenestemannslag.

## Norsk Tjenestemannslag (NTL)

Fra 1919 hadde LO et godt grep om kommunikasjonsetatene, dvs. jernbane, post og telefon/telegraf. Men i statlig administrasjon og i en lang rekke mindre statlige virksomheter sto LO svakt. Embetsmennene sto organisert i Em-

betsmennenes Landsforbund (EL), mens mange tjenestemenn var fra 1923 organisert i Statstjenestemannsforbundet (STAFO). Begge disse organisasjonene sto utenfor LO. EL var en av forløperne til dagens Akademikernes Fellesorganisasjon (AF), mens STAFO var viktig i etablering av Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS).

For LO var det ikke tilfredsstillende at de sto såpass svakt i den voksende gruppen av statlige funksjonærer. De ønsket å knytte denne gruppen til seg, gjennom å opprette et samleforbund for alle grupper av statsansatte som ikke hadde noe etatsforbund å gå til. LO inviterte til en større konferanse der mange uavhengige organisasjoner deltok. Samtaler om samarbeid mellom STAFO og LO om sammenslutning ble innledet og en invitasjon ble i 1938/39 gitt til STAFO for å få dette forbundet til å danne grunnstammen i et samleforbund. Men etter noen runder med lovende forhandlinger, avsto STAFO tilbudet. Et overveldende flertall i organisasjonsbestemmende organer ønsket likevel ikke å bli med i LO. I ettertid skapte begge parter et bilde der holdningene til LOs faglig-politiske samarbeid med DNA var det som hindret et STAFO-medlemskap i LO, men det er vel så sannsynlig at det var rene organisasjonssjåvinistiske hensyn på begge sider som stoppet prosessen, uten at jeg skal gå nærmere inn på dette i denne sammenhengen.

Etter STAFOs nei i 1939 var det klart at LO måtte danne et nytt forbund fra grunnen av om man ønsket å organisere funksjonærene i staten. LO-ledelsen var skeptiske til realismen i et slikt prosjekt, men enkelte ildsjeler fikk fart på



Klippfiskvrakerne var en av de første gruppene som gikk inn i forbundet. På bildet pakkes det kontrollert og sortert klippfisk som skal sendes til Rio de Janeiro.

prosessen. Krigen satte en stopper for det videre arbeidet, men det ble tatt opp igjen et års tid etter frigjøringen. Det politiske klimaet var gunstigere nå enn tidligere. Krigsårene hadde framskynnet en utviklingen med større oppslutning om arbeiderbevegelsen i brede lag av folket og tidligere motsetninger mellom arbeidere og funksjonærer var blitt mindre. Nye grupper blant de statsansatte søkte om medlemskap i LO. Fyrbetjentene kan stå som eksempel. De var organisert i Den Norske Fyrbetjentforening som før krigen sto tilsluttet STAFO. En uravstemning vinteren 1939-40 om å søke om medlemskap i LO ga negativt resultat. Men allerede vinteren 1945-46 ble en ny avstemning

holdt, og resultatet denne gangen ga et flertall for LO-tilslutning.

I LO-ledelsen var det fortsatt skepsis til å opprette et nytt forbund for statsansatte, men det var også en gruppe ansatte i sentraladministrasjonen som arbeidet for et slikt forbund. Denne gruppen besto i hovedsak av arbeiderpartifolk som i kraft av sitt politiske engasjement og høyere utdanning hadde fått sentrale stillinger i staten. En nøkkelperson var Rolf Hofmo, som i likhet med mange andre i samme posisjon hadde vært motdagist før krigen. I 1947 klarte de å få med LO-ledelsen på opprettelsen av NTL, og forbundet ble stiftet 1. november. På det konstituerende landsmøte var det representanter for 11

foreninger med noe over 800 medlemmer. Fyrbetjentforeningen var den største sammen med Sentraladministrasjonens Tjenestemannslag, som var Rolf Hofmos forening.

Vanskene til det nye forbundet var mange. Som LO-forbund ble NTL assosiert med *arbeiderbevegelsen*, mens mange av statens funksjonærer knyttet sin identitet til nettopp det å være funksjonær. Den særegne posisjonen som denne samfunnets middelklasse hadde, ble understreket av ideologene til organisasjonene utenfor LO. Funksjonærene var en egen klasse som sto mellom arbeiderne og arbeidsgiverne. De sto «sosialt sett i midten, og representerte bindeleddet til begge sider,» skrev Anders Bergløff, formannen i Funksjonærenes Sentralorganisasjon (FSO).<sup>3</sup> FSO ble etablert i 1951 med mål om å bli en samlende funksjonærorganisasjon utenfor LO. Å organisere seg sammen med arbeidere ble sett på som en godkjenning av det statusfall som funksjonærer hadde opplevd siden århundreskiftet. Det var å innrømme et nederlag, som også åpnet for nye i den utjevningspolitikken som ble ført av arbeiderpartiregjeringsen. På sin side argumenterte LO og NTL nettopp for at de minskende forskjellene mellom arbeider og funksjonær, hadde fjernet betydningen av egen organisering av funksjonærene. «Å holde fast ved begrepet «middels-tand» vil for den alt overveiende del av funksjonærer være å klamre seg til en illusjon,» skrev redaktøren av *Fri Fagbevegelse*, Alfred Skar i 1952. De økonomiske og sosiale endringene i samfunnet hadde gjort «begrepet *lønnstakere*, som innbefatter både håndens og åndens arbeidere, til en realitet,» fortsatte

han før han slo fast at funksjonærene derfor hørte hjemme i LO. For LO var det viktig å påpeke likheten mellom de forskjellige gruppene av lønsmottakere for å kunne samle dem inn under sine vinger. Dette var en kamp om definisjoner og begreper, om ord og symboler. Navneskiftet fra Arbeidernes Faglige Landsorganisasjon til kort og godt Landsorganisasjonen i 1958 ble gjort for å demonstrere at LO nå skulle være en organisasjon for alle lønsmottakere. Nå har ikke understrekning av likheten mellom arbeidere og funksjonærer vært uproblematisk innad i LO. Så sent som i 1986 pekte lederen i Jern og Metall, Lars Skytøen på problemene ved at «...tyngdepunktet i LO rent tallmessig er i ferd med å svinge fra de tradisjonelle arbeidergruppene og over til funksjonærgruppene.»<sup>4</sup>

Initiativtakerne til NTL var pinlig klar over at det symbolske var viktig. Da NTL skulle velge sin første formann ble en steinhogger fra Domkirken i Trondheim foreslått. Men han ble vraket fordi man ikke kunne ha en arbeider som leder av et forbund som skulle konkurrere om funksjonærene.

For statstjenestemennene hadde NTLs tilknytning til arbeiderbevegelsen også en politisk side. Mange følte at medlemskap i en lønnstakerorganisasjon som hadde så nær tilknytning til et politisk parti, var vanskelig å forene med normene om den nøytrale utøver av statens myndighet som en tjenestemann skulle være. Det faglig/politiske samarbeidet har derfor alltid vært et vanskelig og omstridt spørsmål i NTL. Fram til begynnelsen av 70-årene ble dette samarbeidet i svært liten grad markert fra forbundets side og det ble

så å si ikke bevilget penger til Arbeiderpartiets valgkamper.

Et siste problem var lønnspolitikken. En egen funksjonærideologi var ikke bare et spørsmål om ord og symboler, men også om hvilke prinsipper som skulle følges i tariffoppgjørene. Grovt sett har organisasjonene utenfor LO gått inn for større differensiering, mens LO har gått inn for lønnsutjevning. Særlig har LO og NTL hatt vansker med å tilfredsstillende de kravene som ble stilt av akademikere og langtidsutdannede. Selv om LO har gått inn for en viss differensiering av lønningene i staten, har lønnsutvikling for langtidsutdannede i staten vært negativ, både sett i forhold til andre ansatte i staten og i

forhold til sammenlignbare jobber i privat næringsliv. Organisasjonene utenfor LO og da særlig AF, har i langt større grad framstått som forkjempere for de langtidsutdannedes krav.

De ovennevnte problemene kan suppleres med motstanden i NTL og LO mot å appellere til yrkesidentitet og profesjonsinteresser. NTL har ikke vært alene om å møte disse vanskene, men få andre LO-forbund har gjort det i samme grad. NTL ble både en spydspiss og en prøvestein for LOs framstøt mot funksjonærer og høyt utdannet arbeidskraft. Men forbundet fikk raskt merke at LO også hadde andre strategier og hensyn.



Fra Nidarosdomens steinhoggerverksted på 1950-tallet. Domkirkearbeiderne kom med i NTL fra starten av i 1947.

## Strid om organiseringen av akademikerne i staten

I 1953 skrev daværende helsedirektør Karl Evang et brev til NTL der han ba om å bli strøket som medlem. Årsaken var at han var blitt bedt av Sosialdepartementet om å lede lønnsforhandlingene angående stillinger i Helsedirektoratet. Han følte det dermed ikke som korrekt å stå tilsluttet en av arbeidstakerorganisasjonene. Brevet fikk NTL til å revurdere sin organisasjonspraksis. Forbundet hadde tidligere gått i mot enhver form for oppdeling av organisasjonen etter horisontale skillelinjer. Men Evang var ikke den eneste som kunne komme i et slikt dilemma. For å gjøre det mulig for høyere tjenestemenn og embetsmenn å fortsatt kunne være medlem av forbundet, opprettet NTL i 1955 en egen forening for embets- og tjenestemenn i ledende stillinger.

Opprettelsen av foreningen ble ikke godt mottatt blant de som arbeidet med funksjonærspørsmål i Arbeiderpartiet. Årsaken var Arbeiderpartiets kamp for å vinne den politiske kampen om akademikergruppene, som ble sett på som «meget viktig del av mellomklassen.» I utgangspunktet var det mange akademikere som hadde stor sympati med Arbeiderpartiet, disse hadde også utgjort kjernetroppene i etableringen av NTL. Men ifølge Arbeiderpartiets eget funksjonærutvalg var det på 50-tallet tæret kraftig på denne sympatien de siste årene, mye på grunn av den lønnspolitikken som var ført overfor akademikerne i staten. Arbeiderpartiets skattepolitikk med økt progresjon, var heller ikke godt mottatt blant høytlønte akademikere. De borgerlige partiene støttet

og oppmuntret akademikernes kamp for bedre vilkår, som et ledd i den skjerpede kampen om de nye mellomlagsgruppene i samfunnet.

I en slik situasjon ble det av toneangivende folk vurdert som viktig for Arbeiderpartiet at akademikerorganisasjonene ikke ble utnyttet politisk av reaksjonære krefter. Man fryktet at det kunne medføre en uansvarlig lønnspolitikk, som på grunn av mangelen på høyt utdannet arbeidskraft kunne vinne fram og dermed true den allmenne moderasjonslinjen. Arbeiderpartiets funksjonærutvalg hevdet at dette ville kunne skje dersom LO utfordret disse organisasjonene i form av konkurranse om medlemmer. Det var derfor viktig å legge bånd på LO. Nå var nok vurderingene i Arbeiderpartiets funksjonærutvalg preget av at Aksel Strøm, formannen i Akademikersambandet, den viktigste av akademikerorganisasjonene, satt i utvalget, men strategien fikk også gjennomslag i partiets bestemmende organer.<sup>5</sup>

I LO var det mange som delte de vurderingene som Arbeiderpartiets funksjonærutvalg kom fram til og Landsorganisasjonen hadde også sine egne grunner til å føre en forsiktig linje overfor akademikerorganisasjonene. Med opprettelsen av Funksjonærenes Sentralorganisasjon (FSO) kunne man se konturene av en landsorganisasjon for funksjonærer i konkurranse med LO, og om FSO klarte å få et samarbeid med akademikerorganisasjonene ville det gi fart i en slik nydannelse. Det var derfor viktig fra LO sin side å få til et samarbeid med Akademikersambandet for å hindre en utvikling i denne retningen. I 1954 tok Arbeiderpartiet initiativ til en



Blide fjes bak skrivemaskinene på skattefogdens kontor i Oslo i 1953. Andelen kvinner i NTL stabiliserte seg på 1950-tallet på mellom 35 og 40 prosent av medlemstallet. (Foto: Aage Storløkken.)

samarbeidsavtale mellom LOs funksjonærsamband, som var en samling av de ulike funksjonærforbundene i LO og Akademikersambandet. I et utkastet til en samarbeidsavtale ble det slått fast at de to organisasjonene ikke skulle motarbeide hverandre i organisasjonsspørsmål, og at de skulle konsultere hverandre i alle lønns- og tariffspørsmål og andre saker av prinsipiell interesse. Det skulle videre opprettes et fast utvalg med tre representanter fra de to organisasjonene som skulle behandle saker av felles interesse. I tilknytning til avtalen skulle styret i Akademikersambandet gi en garanti om at det ikke skulle inngå

lignende avtaler med andre lønnstakerorganisasjoner. Avtalen ble godkjent av styret i Funksjonærsambandet og av LOs sekretariat.

Men i mellomtiden hadde Norsk Kommuneforbund (NKF) stukket kjøper i hjulene for avtalen. Som et ledd i kampen mot det som ble betegnet som «gule» foreninger, vedtok forbundet et krav om at ingen medlemmer av andre organisasjoner skulle få endret sine lønsplasseringer uten NKF's godkjenning. Innad i Akademikersambandet ble vedtaket av enkelte tolket som rettet også mot dem. Motstanderne av avtalen med Funksjonærsambandet fikk der-

med vind i seilene og FSO fisket også i rørt vann. Det ble dermed umulig for ledelsen i Akademikersambandet å få oppslutning om avtalen og den ble midlertidig skrinlagt.

I 1956 ble den tatt fram igjen. Initiativet ser denne gangen ut til å ha kommet fra jurister innen Akademikersambandet som ønsket en felles organisasjon for sin yrkesgruppe. LOs funksjonærersamband var fremdeles interessert i en avtale og med noen mindre endringer ble den godtatt av ledelsen i dette sambandet. Men da NTLs planer om en egen forening for ledende embets- og tjenestemenn ble kjent, fryktet man i Arbeiderpartiets funksjonærutvalg at opprettelsen av en slik forening ville kullkaste samarbeidet med Akademikersambandet. Med den innretningen den nye NTL-foreningen hadde mot ledende embets- og tjenestemenn ville den konkurrere med Akademikersambandet om medlemmer og dermed bryte forutsetningene for avtalen. Særlig var Aake Anker-Ording, ansvarlig for funksjonærspørsmål i Arbeiderpartiet, bekymret. Spørsmålet ble tatt opp i funksjonærutvalget og også drøftet i samarbeidskomiteen mellom DNA og LO. Resultatet ble et kompromiss. NTL fikk opprette sin forening for ledende embets- og tjenestemenn, men var tvunget til å være svært tilbakeholden i agitasjonen for tilslutning til foreningen. NTL skulle heller ikke legge press på arbeiderpartimedlemmer i akademikerorganisasjonene for å få dem over til denne foreningen.

Samarbeidsavtalen mellom LO og Akademikersambandet ble aldri satt ut i livet. Enkelt av medlemsorganisasjonene i Akademikersambandet var mot-

stander av avtalen, og den fikk ikke tilstrekkelig oppslutning innenfor dette sambandet. Men selv om avtalen aldri ble realisert, viste prosessen i hvilken grad LOs ulike strategier overfor akademikerorganisasjonene kunne komme i konflikt med hverandre. I arbeidet for oppnå et samarbeid med Akademikersambandet, var LO villig til å begrense mulighetene for NTL til å vinne innpass blant høyere tjeneste- og embetsmenn i staten.

### En organisasjonsmessig samling av de statsansatte?

På midten av 60-tallet ble det på nytt aktuelt med et samarbeid mellom arbeidstakerorganisasjoner i og utenfor LO. Initiativet kom denne gangen fra NTL og Statstjenestemannskartellet. I 1966 kom formannen i NTL, Thorvald Karlsen, med en oppfordring om en organisasjonsmessig samling av alle statsansatte. Senere samme år ble dette fulgt opp av Statstjenestemannskartellets formann Odd Højdahl, som inviterte de andre arbeidstakerorganisasjonene i staten til samarbeidsforhandlinger. Bakgrunnen for initiativet var til dels regjeringsskiftet i 1965, der Arbeiderpartiet ble avløst av en borgerlig koalisjon. For de statsansatte betydde dette at de hadde fått en ny arbeidsgiver. Tariffoppgjøret våren 1966 viste at Kartellet i større grad enn tidligere ble likestilt med de andre hovedsammenslutningene i staten og ikke lenger kunne regne å ha en like framtreddende rolle som de hadde hatt i alle etterkrigsårene fram til da. Dyptgående endringer i arbeidslivet og en omgruppering blant de andre arbeidstakerorganisasjonene var også

med på å tvinge fram en nytenking. Ledelsen i Statstjenestemannskartellet må ha følt at man sto overfor store utfordringer og at Kartellet lett kunne komme i en defensiv posisjon.

Odd Højdahl hadde lansert flere modeller for en organisasjonsmessig samling. Dette kunne skje etter den svenske modellen. Her organiserte Tjenestemännens Centralorganisation (TCO) funksjonærer og tjenestemenn, mens det svenske LO organiserte arbeidere. Mellom svensk LO og TCO var det gjensidig forståelse, men TCO var ikke knyttet til sosialdemokratiske partiet i samme grad som det svenske LO. Som en annen og mer aktuell modell skisserte Højdahl muligheten for et utvidet samarbeid med STAFO og EL i form av en samlende overbygning som skulle forhandle med staten. I realiteten betydde dette at kartellsamarbeidet ble utvidet til å omfatte organisasjoner utenfor LO, slik tilfellet hadde vært i en periode i mellomkrigstiden.<sup>6</sup> Felles for alle forslagene til endring av organisasjonsstruktur, var at de innebar en svekkelse av det faglig-politiske samarbeidet.

Invitten til et utvidet samarbeid ble godt mottatt i organisasjonene utenfor LO. Men i LO-ledelsen og blant strategene i Arbeiderpartiet var reaksjonene langt mer reserverte. En endring i retning av å nedtone det faglig-politiske samarbeidet var stikk i strid med de planene som ledende folk i LO og Arbeiderpartiet syslet med. Der ville man tvert imot møte den nye situasjonen med Arbeiderpartiet i opposisjon, ved å styrke båndene mellom fagbevegelsen og partiet. Højdahl og Karlsen fikk vite at de «hadde tatt fatt i den gale enden,» og etter at både parti- og LO-ledelsen

hadde grepet inn, ble det bestemt at «hele problemkomplekset omkring forholdene for de statsansatte og forholdet til de øvrige organisasjonene utenfor LO,» skulle utredes av en komité oppnevnt av LO. Denne komiteen sørget for at det ikke ble noen videre framdrift i spørsmålene den var satt til å utrede og på den måten ble det satt et effektivt lokk på NTLs og Statstjenestemannskartellet arbeid for et utvidet samarbeid med de andre hovedsammenslutningene i staten. Den politiske kontrollen over fagbevegelsen var viktigere enn mulighetene for et utvidet samarbeid mellom de viktigste lønnstakerorganisasjonene innenfor staten. De videre samarbeidsbestrebelsene foregikk etter dette utenfor LO og resulterte noen år senere i etableringen av Akademikernes Fellesorganisasjon (AF) i 1975 og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) i 1977.

## Lærerorganisering i LO

LO hadde fram til 70-tallet gjort svært lite for å organisere den voksende gruppen av lærere. Det lille som var blitt forsøkt, var gjort innenfor NTL. Forbundet hadde allerede fra tidlig på 50-tallet organisert yrkesskolelærere, og i 1960 ble disse organisert i en egen etatsforening innen NTL. Yrkesskolelærerne kom ofte fra industrien, og ønsket å opprettholde sitt medlemskap i LO når de begynte i skolen. Det var de som skapte grunnlaget for NTLs organisering av lærere. Ved enkelte anledninger på 60-tallet ble det diskutert å utvide grunnlaget for denne organiseringen, og dermed utfordre de andre lærerorganisasjonene som sto utenfor LO. Men



Sømundervisning ved Statens Yrkeslærerskole i 1952. Utover på 1950-tallet meldte stadig flere yrkesskolelærere seg inn i NTL, og det ble opprettet et eget lønnsutvalg for dem.

først på 70-tallet ble tankene konkretisert.

Foranledningen var de samlingsforsøkene som ble gjort av de lærerorganisasjonene som sto utenfor LO. Disse samarbeidet gjennom Fellesutvalget for undervisningsorganisasjonene, og det var i 1972 planer om å utvide dette samarbeidet til en hovedorganisasjon for alle lærere. «Dette gjør at vårt valg må bli å stå fram som et klart alternativ til den nye hovedorganisasjonen for lærere. Vi tror også at det nå er det rette tidspunktet for en LO-lærerorganisasjon,» skrev NTL-foreningen for yrkesskolelærerne kort tid etter at planene om den nye organisasjonen var blitt kjent. Nå brøt forhandlingene mellom de andre lærerorganisasjonene sammen uten at det ble noen ny organisasjon, men dette stoppet ikke entusiastene i NTL. Tvert imot ble nettopp det at or-

ganisasjonene utenfor LO ikke hadde greid å samle seg, nå brukt som et argument for å opprette et LO-forbund for undervisningssektoren.

Visjonene til ledelsen i NTLs lærerforening var å danne et forbund for alle lærerkategorier fra alle skoleslag. Dette skulle gi den nye organisasjonen et fortrinn framfor de rundt tjue små og svake lærerorganisasjonene som da eksisterte. Men det nye LO-forbundet skulle ikke bare organisere lærerne, det skulle overvinne de snevre profesjonsinteressene og organisere alle ansatte i undervisningssektoren. Formannen i NTLs lærerforening, Herbert Boretti, hevdet at de bestående lærerorganisasjonene rendyrket sin egen faggruppe og hadde en utpreget «være seg selv nok»-holdning. Denne anti-profesjonsholdningen var sentral for selvforståelsen til hele NTL. Forbundet hadde i all sin tid hatt

en klar front mot yrkesorganisasjoner som bare arbeidet for sin egen snevre yrkesgruppe uten å se dette i en større sammenheng. Boretti framholdt at lærere organisert i LO tvert imot ønsket «å prege skolepolitikken og se denne i en samfunnsmessig sammenheng». I andre sammenhenger ble det også pekt på «faremomentene som ligger i at undervisningspersonalet har en såkalt upolitisk eller LO-fiendtlig innstilling.» Lærerne hadde en sterk innflytelse på ungdommens holdninger, og dette talte for at flest mulig av dem burde organiseres i LO, sto det i et internt notat.

I 1975 skiftet NTLs lærerforening navn fra Yrkeskolelærernes Landsforening til Skolenes Landsforening for å markere at den ønsket å utvide sitt organisasjonsområde. Foran LO-kongressen i 1977 gjentok foreningen et forslag fra kongressen fire år tidligere om å opprette et LO-forbund for skolesektoren. Som i 1973 ble forslaget heller ikke denne gangen realitetsbehandlet på kongressen, men det ble nedsatt et utvalg som skulle jobbe videre med spørsmålet. Og i august 1978 la utvalget fram sin innstilling, som konkluderte med at det burde opprettes et nytt fagforbund for skolepersonell. Men området til forbundet var sterkt beskåret i forhold til visjonene som Boretti og de andre i Skolenes Landsforening hadde hatt. For det første skulle ikke forbundet konkurrere med Lærerlaget om lærere i grunnskolen, selv om det ble åpnet for at enkelte grunnskolelærere kunne bli medlem av «holdningsmessige grunner». Det var heller ikke lenger snakk om å organisere alt personell ved skolene. Vaktmestere og rengjørere ble Norsk Kommuneforbunds område. Det

som sto igjen for det nye forbundet som var under planlegging, var i hovedsak undervisning- og lederpersonell i den videregående skolen og undervisningspersonell i voksenopplæringen og frivillige opplysningsorganisasjoner.

Hvor ble det av visjonene om en samlende lærerorganisasjon? Begrensningene ble diktert av LO og Statstjenestemannskartellet. Etableringene av AF i 1975 og YS i 1977 ble oppfattet som en trussel i LO og særlig i Statstjenestemannskartellet. I første omgang var man redd for at YS skulle vokse så mye at det ville bli umulig å holde organisasjonen utenfor styrer og råd. «For Kartellet vil det derfor være en vesentlig oppgave å treffe nødvendige tiltak som hindrer YS i å ekspandere,» skrev kartelledelsen i et notat der den vurderte situasjonen. Lærerlaget og Sykepleierforbundet ble sett på som vesentlige for YS' muligheter for ekspansjon. «Vi må derfor vurdere meget inngående hvilke tiltak Kartellet og eventuelt Norsk Kommuneforbund kan gjøre overfor disse nøkkelorganisasjonene,» het det videre i notatet. Statstjenestemannskartellet fryktet også at YS, AF og Lærerlaget skulle inngå et samarbeid foran tariffoppgjørene, der Statstjenestemannskartellet ble stengt ute. På litt lengre sikt spøkte også muligheten for at organisasjonene utenfor LO kunne gå sammen i en konkurrerende landsorganisasjon. For å hindre en slik utvikling, burde man ifølge Statstjenestemannskartellet innlede et utvidet samarbeid med Lærerlaget. Fra midten av 70-tallet hadde Statstjenestemannskartellet og Lærerlaget samarbeidet ved tariffoppgjørene, nå burde dette formaliseres og utvides til å gjelde skolepolitiske spør-



I november 1971 fikk NTL sitt medlem nummer 25 000, Frøydís Sørensen fra Universitetet i Bergen. Hun blir ønsket velkommen av forbundsformann Thorvald Karlsen. Ved utgangen av tiåret var medlemstallet økt til nesten 40 000.

mål. Alt i 1976 forelå det et utkast til en samarbeidsavtale mellom de to organisasjonene. Noen endelig avtale ble ikke underskrevet da, men samtalene om et samarbeid fortsatte.

I denne situasjonen var planene til ildsjelene i Skolenes Landsforening om å organisere alle lærere innenfor en LO-organisasjon lite velkomne. Tariffsamarbeidet mellom Statstjenestemannskartellet og Lærerlaget utviklet seg videre. LO og Lærerlaget hadde i 1978 innledet forhandlinger om å utvide samarbeidet, og i 1979 ble det opprettet et kontaktutvalg for de to organisasjonene. Ved siden av det allerede eksisterende tariffsamarbeidet skulle de to organisasjonene også etablere et samarbeid på en rekke andre felter, som ar-

beidsmiljø og skolepolitikk. I tillegg skulle man unngå konflikt som resultat av konkurranse om medlemmer. Samarbeidet ble utvidet og forsterket i de følgende årene, og man forberedte en formell og offisiell samarbeidsavtale. Skolenes Landsforening og planene om å opprette av et LO-forbund innen skolesektoren var imidlertid lite populære i Lærerlaget, og dette skapte problemer i arbeidet fram mot en endelig avtale. Ved flere anledninger hevdet Lærerlaget at agitasjonen til Skolenes Landsforening var «meget uheldig og i strid med avtalen». LO-ledelsen var nødt til å berolige Lærerlaget med at «denne delen av avtalen skulle overholdes for LOs vedkommende.» I den formelle avtalen mellom Norsk Lærerlag og LO som ble

underskrevet i desember 1980, ble det etter krav fra Lærerlaget understreket at LO ikke ville «agitere blant lærere i grunnskolen for medlemskap i LO-forbund». For LO-ledelsen var avtalen med Lærerlaget langt viktigere enn opprettelsen av et eget skoleforbund, og den gjorde lite for å framskynde prosessen med å etablere det nye forbundet.

Foran LO-kongressen i 1981 fremmet igjen Skolenes Landsforening forslaget om å opprette et forbund for skolesektoren. Det var lite igjen av visjonene om et samlende forbund for hele undervisningssektoren, og organisasjonsområdet tilsvarte det som var foreslått av LO-utvalget i 1978. Det ble understreket at det nye forbundet skulle respektere avtalen mellom Lærerlaget og LO. I LO-ledelsen var man fortsatt i tvil. Det var lite ønskelig med et positivt vedtak på kongressen, men man følte det svært vanskelig å ta avstand fra forslaget om et nytt forbund. Resultatet var en underlig saksgang. Nok en gang vedtok kongressen å oversende forslaget om et nytt forbund for skolesektoren til sekretariatet, men alt før kongressen tok til, hadde sekretariatet åpnet for etableringen av et slikt forbund. Resultatet av behandlingen på kongressen var dermed at Skolenes Landsforbund ble etablert høsten 1981, men forbundet var bundet av avtalene som LO hadde med Lærerlaget. Igjen prioriterte LO-ledelsen samarbeidet med andre organisasjoner framfor muligheten for vekst i et av forbundene.

## Teigdeling

Etter krigen har LO prøvd å utvide sitt medlemsgrunnlag utover de gruppene

som tradisjonelt sluttet opp om fagbevegelsen. Dette har blant annet dreid som om grupper av arbeidstakere med akademisk utdanning. Særlig innenfor det offentlige har dette medført at LO har vært nødt til å forholde seg til allerede eksisterende lønnstakerorganisasjoner. Disse organisasjonene har det ikke vært mulig å stemple som «gule» all den tid de eksisterte før LO prøvde å organisere disse gruppene. Tvert om har disse organisasjonene med en viss rett karakterisert LOs forsøk på å vinne fotfeste, som splittende.

Innledningsvis ble de tre strategiene som LO har fulgt ovenfor de konkurrerende organisasjonene streket opp; konkurranse, samarbeid eller forsøk på få dem med i LO. Disse strategiene har kommet i konflikt med hverandre, der LO ved flere anledninger har ofret vekst i egne forbund for muligheter for samarbeid. Særlig har dette skjedd i de tilfellene man har sett det som viktig å hindre at lønnstakerorganisasjoner ved siden av LO skulle samle seg. Men LO-ledelsen har også satt foten ned for et utvidet samarbeid med andre organisasjoner, der et slikt samarbeid ville kunne gå på bekostning av den nære kontakten mellom Arbeiderpartiet og fagbevegelsen.

NTL har ved flere anledninger blitt et offer for LOs organisasjonsstrategiske linje. Forbundet ble opprettet for at LO skulle vinne innpass blant den voksende gruppen av funksjonærer i den statlige administrasjonen, men har ved flere anledninger blitt tvunget til å begrense sitt eget rekrutteringsarbeid for ikke å forkludre LOs forsøk på samarbeid med andre organisasjoner. NTL er også det LO-forbundet der det er størst mot-

stand mot samarbeidsavtalen mellom LO og AF, noe som i historisk sammenheng ikke er til å undres over.

De begrensningene som har vært satt på NTL, har hatt lite å si for forbundets vekst. Det har i dag rundt 46 000 medlemmer, og er blant LOs største. Men forbundet har bare i begrenset omfang

klart å nå statlige ansatte med lengre utdanning. I de aller først årene av NTLs historie, var det en del akademikere med høye posisjoner i staten som søkte til forbundet. Og i en periode på 70-tallet nøt NTL godt av venstreradikale strømninger på universiteter og høyskoler, og fikk en viss oppslutning blant



Medlemmer av Sentraladministrasjonens Tjenestemannslag deltar i 1. mai-demonstrasjonen i Oslo i 1985.

yngre akademikere. Men i de siste 15 årene har forbundet knapt vokst i antall yrkesaktive medlemmer, noe som har nær sammenheng med vanskene i å rekruttere ansatte med lang utdanning. Den viktigste årsaken til dette er lønnsutviklingen og lønnspolitikken til LO. Ansatte med akademisk utdanning i staten har særlig siden 1973 tapt i lønnskampen, både sett i forhold til andre ansatte i staten og i forhold til sine yrkeskolleger i privat næringsliv. LOs lønnspolitikk med en kombinasjon av lavtlønnsprofil og moderasjon, har av mange fått skylden for denne utviklingen. Dermed har AF, med sin lønnspolitiske målsetting om at utdanning skal lønne seg, blitt attraktiv for disse gruppene, selv om AF innrømmer at de har tapt 20 lønnsoppgjør på rad.

Resultatet har blitt en «teigdeling» mellom lønnsstakerorganisasjonene i staten. Ansatte med lengre akademisk utdanning har gått til AF-forbundene<sup>7</sup>, mens NTL konkurrerer med ulike forbund innenfor YS om de resterende. I denne situasjonen har LO-ledelsen sett det som viktig å få en samarbeidsavtale med AF, siden man ikke har noe håp om å konkurrere med AF i en kamp om

medlemmer. NTL var derimot motstander av samarbeidsavtalen fordi den «legaliserer» et medlemskap i AF-forbundene som NTL står i et direkte konkurranseforhold til. Selv om avtalen mellom AF og LO ikke innebærer noen begrensninger i kampen om medlemmer, oppfatter mange i NTL at forbundet nok en gang har blitt ofret til fordel for LOs organisasjonsstrategiske behov.

## Noter

- 1 Artikkelen bygger i all hovedsak på Jan Messel: *Samling og strid. Norsk tjenestemannslag 1947-1997*. NTL/Tiden 1997. Fullstendige kildehenvisninger finnes der.
- 2 Typologien er hentet fra Edvard Bull dy. : *Norsk Fagbevegelse*. Oslo 1968, side 168.
- 3 *Aftenposten* 163.1953. Sitert etter Einar Terjesen: *Norsk Kommuneforbund, bind 2*. u.å., side 73.
- 4 Landsmøteprotokoll, Jern og Metall 1986, side 129 Sitert etter Terje Halvorsen: *Jern og Metall 100 år, bind 2*. Fellesforbundet/Tiden 1990, side 531.
- 5 Trond Bergh: *Storhetstid (1945-1965) Arbeiderbevegelsens historie i Norge, bind 5*. Oslo 1987, side 126-128.
- 6 Trond Bergh: Mellom fag, etat, stat og klasse, i *Arbeiderhistorie 1993*.
- 7 Og fra 1997, til forbundene i den nye sammenslutningen; Akademikerne.