

Kristine Nergaard

# **Fagorganisering i Norden**

## **Status og utviklingstrekk**



Kristine Nergaard

# **Fagorganisering i Norden**

## Status og utviklingstrekk

© Fafo 2010  
ISSN 0804-5135

Trykk: Allkopi AS

# Innhold

<b>Forord .....</b>	<b>5</b>
<b>1 Innledning .....</b>	<b>6</b>
<b>2 Institusjonelle endringer .....</b>	<b>7</b>
2.1 Danmark .....	7
2.2 Sverige .....	9
2.3 Norge .....	10
2.4 Finland .....	10
<b>3 Organisasjonsgraden i de nordiske landene .....</b>	<b>11</b>
3.1 Data og definisjoner .....	11
3.2 Utviklingen av den samlede organisasjonsgraden.....	13
3.3 Organiserte etter sektor og bransje.....	15
3.4 Organisasjonsgrad etter kjønn og alder .....	17
<b>4 LO og andre: fordelingen etter hovedorganisasjon .....</b>	<b>20</b>
<b>5 Avsluttende kommentarer.....</b>	<b>23</b>
<b>Referanser .....</b>	<b>27</b>



## Forord

Dette notatet er utarbeidet som et bakgrunnsnotat til LOs møteserie *Politikk til frokost*, og tar for seg utviklingen i oppslutning om arbeidstakerorganisasjonene i de nordiske landene. De nordiske land, og særlig Danmark, Finland, Island og Sverige, har lenge vært de vestlige landene med høyest organisasjonsgrad på arbeidstakersiden. Dette er fortsatt tilfellet, selv om organisasjonsgraden de siste årene har sunket merkbart i Danmark, Finland og Sverige. Den viktigste forklaringen på at Danmark, Finland og Sverige skiller seg ut med en organisasjonsgrad som over tid har ligget 40–50 prosentpoeng høyere enn de fleste andre europeiske land, er ordningen der arbeidsledighetsstrygden utbetales fra såkalte arbeidsledighetskasser (a-kasser), administrert av fagforbundene innen den enkelte bransje eller det enkelte yrke. I de siste årene har det vært politiske vedtak i Danmark og Sverige vedrørende a-kassene, og dette trekkes fram som den viktigste årsaken til at organisasjonsgraden har gått ned i disse landene.

Vi tar for oss samlet organisasjonsgrad, og organisasjonsgraden etter bransje, sektor, alder og kjønn. Vi ser også på hvordan fordelingen er mellom LO-forbund og forbund utenfor LO i de ulike landene. Notatet baserer seg på publisert tallmateriale fra nyere forskningsrapporter fra Danmark, Finland og Sverige.

Arbeidet med notatet er finansiert av Landsorganisasjonen i Norge (LO). Takk til Jesper Due, Faos, Københavns Universitet, Jon Erik Dølvik, Fafo og Anders Kjellberg, Lunds Universitet, for kommentarer og innspill.

Fafo, november 2010  
Kristine Nergaard

# 1 Innledning

Det siste tiåret har flere av de nordiske landene sett en endring i den tradisjonelle modellen for a-kasser (arbeidsledighetskasser), endringer som på mange måter har ført til en større frikobling av forholdet mellom a-kassemedlemskap og fagforeningsmedlemskap. I Finland fikk man tidlig i dette tiåret en a-kasse som er uavhengig av arbeidstakerorganisasjonene, og med ganske lave kostnader for medlemmene. I Danmark har de tradisjonelle a-kassene som dekker en bransje eller et yrke gradvis fått konkurranse fra andre typer a-kasser, som også konkurrerer på pris, og som er koblet til fagforbund som i mindre grad opptrer som kollektive aktører i tradisjonell forstand. I Sverige har omleggingen av finansieringen av arbeidsledighetstrygden gjort medlemskap betydelig mer kostbart – ikke minst for arbeidstakere i bransjer med høy risiko for arbeidsledighet, og ført til at flere velger å stå utenfor både a-kasse og fagforening. I alle de tre landene har organisasjonsgraden gått merkbart ned. I Norge har ikke denne typen institusjonelle forhold hatt noen betydning, siden norske fagforbund ikke har noen rolle i administrasjonen av arbeidsledighetstrygden. Organisasjonsgraden har likevel gått noe ned i det norske arbeidsmarkedet. Her må forklaringene søkes i andre forhold.

I dette notatet diskuterer vi hvordan organisasjonsgraden har utviklet seg samlet, og for ulike grupper arbeidstakere i Danmark, Finland, Norge og Sverige.<sup>1</sup> Innledningsvis beskriver vi kort de institusjonelle endringene for Danmark og Sverige. Deretter går vi gjennom foreliggende tall for de nordiske organisasjonsgradene totalt og etter sektor, bransje, alder og kjønn. I Norge har det vært mye oppmerksomhet rettet mot at LO har tapt organisasjonsandeler til øvrige hovedorganisasjoner og frittstående forbund. Vi ser på om utviklingen i Norge adskiller seg fra det vi finner i de øvrige nordiske landene. Et underliggende spørsmål er i hvilken grad vi vil se en utvikling i resten av Norden i retning av en norsk modell (og i hvilken grad den norske organisasjonsgraden vil falle ytterligere). Dette diskuteres kort i avslutningsavsnittet.

Tallmaterialet er basert på allerede publiserte undersøkelser, og er hentet fra nyere undersøkelser av organisasjonsgraden i Danmark, Finland, Sverige og Norge. Som det går fram av kapittel 3, benyttes ulike datakilder for organisasjonsgrad i de nordiske landene, og for Danmark og Norge brukes ulike datakilder for anslag på organisasjonsgraden totalt og for analyser av hvordan organisasjonsgraden varierer mellom ulike deler av arbeidslivet.

<sup>1</sup> Vi har ikke inkludert Island i diskusjonen i dette notatet på grunn av manglende data. Island har den høyeste organisasjonsgraden i Norden, med 84 prosent i 2007 (nyeste tall tilgjengelig).



## 2 Institusjonelle endringer

De nordiske arbeidstakerorganisasjonene har lenge vært blant de sterkeste i en internasjonal sammenheng målt ved oppslutning og innflytelse. Mens fagbevegelsen i mange andre land tapte medlemmer og posisjon på 1980- og 1990-tallet, opprettholdt de nordiske arbeidstakerorganisasjonene lenge sin stilling, og økte til og med medlemstallet utover 1990-tallet. Norge framsto likevel som unntaket når det gjelder andelen organiserte, med en organisasjonsgrad som lå om lag 30 prosentpoeng under de nordiske naboene.

Organisasjonsgraden på arbeidstakersiden – definert som hvor stor andel av arbeidstakerne som er medlem av en arbeidstakerorganisasjon – er langt høyere i Danmark, Finland og Sverige enn i andre vestlige land, Norge inkludert. Måten arbeidsledighetstrygden har vært organisert på i disse landene, framholdes som den viktigste forklaringen på dette. De såkalte a-kassene (arbeidsledighetskassene), som finnes i Danmark, Finland, Sverige og Belgia<sup>2</sup>, trekkes fram som en viktig forklaring på at disse landene har en svært høy organisasjonsgrad sett under ett, også blant grupper arbeidstakere som i andre land har lav organisasjonsgrad.<sup>3</sup> I disse landene må arbeidstakere som ønsker å være dekket av arbeidsledighetstrygd melde seg inn i en a-kasse, og disse blir vanligvis administrert av det/de fagforbund som organiserer den relevante bransjen eller yrkesgruppen. Finansieringen skjer delvis gjennom medlemsavgift, men med betydelig finansiell støtte fra staten. For mange var medlemskap i a-kasse og fagforbund dermed lenge to sider av samme sak. Norge, som over lang tid har hatt en universell statlig arbeidsledighetstrygd, har ikke hatt samme drahjelp når det gjelder organisering, noe som også gjenspeiles i en langt lavere organisasjonsgrad.

De siste årene har det skjedd endringer i a-kassene både i Sverige og Danmark, noe som trekkes fram som en forklaring på en observert nedgang i organisasjonsgraden de siste årene. Endringene synes i særlig grad å ha påvirket oppslutningen om dansk og svensk LO. Her gir vi en kort redegjørelse for de institusjonelle endringene i Danmark og Sverige, med en kort kommentar til situasjonen i Norge og Finland.

### 2.1 Danmark<sup>4</sup>

Danmark har lang tradisjon for at arbeidstakerorganisasjonene administrerer arbeidsledighetsforsikringen (innført fra 1907), og de såkalte a-kassene var avgrenset til de enkelte yrkesgrupper (fag) i det danske arbeidsmarkedet. Grensene fulgte fagforbundenes inndeling, noe som bidro til en høy grad av overlapping mellom medlemskap i fagforbund og i den tilknyttede a-kassen («dobbelmedlemmer»). Arbeidsledighetstrygden finansieres delvis ved medlemsavgift, del-

<sup>2</sup> Island inkluderer også ofte i denne kategorien land. På Island er arbeidsledighetstrygden statlig, men flere andre ytelser administreres av fagforbundene alene eller av fagforbund og arbeidsgivere i fellesskap, for eksempel ordningen med tjenestepensjon.

<sup>3</sup> Dette betegnes ofte som Ghent-modellen. Se for eksempel Due og Madsen 2007 og Kjellberg 2006 for en nærmere beskrivelse.

<sup>4</sup> I hovedsak basert på Due, Madsen og Pihl 2010 og Due og Madsen 2007 og 2009. Se også Berge et al. (2009) og Dølvik 2007.

vis ved et statlig bidrag. Til forskjell fra Sverige (se nedenfor) er det ikke systematisk høyere kontingent i a-kasser i bransjer eller for yrker med høy arbeidsledighet.

A-kassene er formelt adskilt fra fagforbundene. Det var likevel lenge en forutsetning om et dobbeltmedlemskap, reelt om enn ikke formelt vedtektsfestet i mange tilfeller, og dette systemet bidro dermed til en svært høy organisasjonsgrad i det danske arbeidsmarkedet. En årsak til at dette ble akseptert – også av borgerlig side i dansk politikk – var at høy oppslutning om a-kassene var nødvendig for at disse skulle fungere hensiktsmessig, og dermed også avlaste staten for denne delen av sosialforsikringsordningen. En slik oppslutning var ikke mulig uten at fagforbundene sørget for at alle deres medlemmer meldte seg inn, det vil si at et dobbeltmedlemskap ble oppfattet som en nødvendig forutsetning for selve a-kassemodellen (Due et al. 2010 side 12).

Utviklingen de senere år har innebåret godkjenning av a-kasser som ikke har vært knyttet til fag/yrker. Den første av disse var den kristelige a-kassen på 1950-tallet (knyttet til Kristelig Fagforbund), men denne var lenge det eneste unntaket. Etter hvert kom det flere tverrgående a-kasser – inkludert én for funksjonærer – men likevel avgrenset til visse segmenter på arbeidsmarkedet.

Oppslutningen om a-kassene påvirkes også av verdien av et medlemskap, i hovedsak muligheten for tidligpensjon (etterløn) og hvem som kvalifiserer for arbeidsledighetstrygd. På 1970-tallet bidro reformer til at det ble mer lønnsomt å være medlem av en a-kasse, først og fremst på grunn av muligheten til å få «etterløn». De senere år har utviklingen gått motsatt vei, ikke minst fordi ordningen med tidligpensjon er strammet inn, slik at yngre arbeidstakere i dag ikke kan regne med å få tilnærmet så gode muligheter til tidlig avgang som det eldre arbeidstakere har hatt. Også reformer i arbeidsledighetstrygden har gjort det mindre lønnsomt for unge arbeidstakere å være tilknyttet en a-kasse sammenlignet med tidligere.

Taket på dagpengebeløpet har over tid ikke fulgt lønnsutviklingen. Dette betyr at kompensasjonsgraden i arbeidsledighetstrygden er betydelig høyere for de lavest lønnede sammenlignet med middels og høyere lønnede arbeidstakere. Due et al. (2010, side 136) viser til at «Selv om dagpengene maksimalt kan utgjøre 90 pct. af den hidtidige løn, er der derfor mange grupper med et relativt gennemsnitligt lønniveau, der kun får en dækning på 50-55 pct.» Dette har også ført til at flere fagforbund tilbyr tilleggsforsikringer (Due og Madsen 2007).

Det danske regjeringsskiftet høsten 2001 førte til en reform i reglene om at a-kassene skulle være avgrenset til et bestemt fag/yrke (2002). Formålet var blant annet å hindre «tvangsmedlemskap» i fagforbund (Due et al. 2010 side 27–28). Alle a-kassene kan nå rekruttere utenfor det området de opprinnelig var avgrenset til (forbundenes organisasjonsområde). Dette viste seg å være en mulighet for organisasjoner utenfor de tradisjonelle fagforbundene (dvs. forbund tilknyttet de tre hovedorganisasjonene LO, FTF og AC). De alternative organisasjonene er ikke part i overenskomster/tariffavtaler og har liten aktivitet på arbeidsplassene, og kan derfor tilby et medlemskap (fagforening og a-kasse) som samlet sett er billigere enn dobbeltmedlemskapet i et tradisjonelt fagforbund og den tilknyttede a-kassen. Disse organisasjonene ble dermed et alternativ både for dem som av ideologiske/politiske årsaker ikke ønsket å være tilknyttet den tradisjonelle fagbevegelsen og for dem som i første rekke ønsket et billig medlemskap, og det som kalles «gule forbund» har over de siste årene styrket sin oppslutning.<sup>5</sup> I 2010 ble det vedtatt ytterligere endringer som igjen vil kunne svekke den tradisjonelle fagbevegelsen, blant annet ved at fratrukket for fagforeningskontingent reduseres.

<sup>5</sup> Betegnelsen benyttes i Danmark om Kristelig Fagforening (Krifa), som også har etablert seg i Norge uten å komme i nærheten av samme suksess som i Danmark, og Det Faglige Hus. Disse organisasjonene framstår som ideologiske alternativer til de ordinære fagforbundene i Danmark, dvs. forbund tilknyttet LO, FTF og AC.

## 2.2 Sverige<sup>6</sup>

Også Sverige har en modell der arbeidsledighetsforsikringen/trygden forvaltes av arbeidsledighetskasser i regi av de landsdekkende fagforbundene (32 stykker per 2010). Disse dekker vanligvis en bransje, men med separate a-kasser for arbeidere og funksjonærer. Finansieringen er delvis basert på medlemsavgifter, delvis på statlige overføringer til ordningen. Det er mulig å være medlem av en forbundsdrivet a-kasse uten å være organisert (selv om få benyttet denne mulighetene i tidligere tider), og det er også mulig å være organisert uten automatisk å bli medlem av a-kassen (siden 1997). Sverige har også en tverrgående a-kasse (Alfa-kassen) som ikke er knyttet til noe fagforbund, og som ble opprettet i 1998 som et alternativ til de andre a-kassene. Den svenske Alfa-kassen synes likevel å ha hatt mindre betydning for oppslutning og organisasjonsvalg enn det de tverrgående a-kassene tilknyttet «gule forbund» har hatt i Danmark, og det den uavhengige tverrgående a-kassen YTK har hatt i Finland. Det er heller ikke åpnet for at de øvrige a-kassene i Sverige kan operere på tvers av bransjer.

Også i Sverige har de økonomiske fordelene ved å være medlem av en a-kasse gradvis blitt redusert. Kompensasjonen for arbeidsledige ble redusert fra 90 til 80 prosent av tidligere lønn i løpet av 1990-tallet, og «taket» for kompensasjonen (maksimal utbetaling) er ikke regulert i takt med inntektsveksten. Dette betyr at stadig færre får 80 prosent lønnskompensasjon ved arbeidsledighet. Mange forbund tilbyr sine medlemmer tilleggsforsikringer, blant annet for å kompensere for taket på arbeidsledighetstrygden. Dette er fordeler som er knyttet til medlemskap i forbundet, ikke a-kassen, og er dermed et tiltak som skal gjøre det mer gunstig å være fagorganisert.

Sverige har få, om noen, alternativer til de tradisjonelle fagforbundene i LO, TCO og SACO, og ideologisk alternative forbund, som etter hvert spiller en ikke ubetydelig rolle i Danmark, er ikke noe alternativ for svenske arbeidstakere. I Sverige var utfordringen for fagforbundene opprinnelig at en betydelig andel sluttet seg til en a-kasse uten å bli medlem i det fagforbundet som hadde a-kassen (Kjellberg 2006). I 2005 var 14 prosent av medlemmene i de tradisjonelle a-kassene uorganiserte, en økning fra 7 prosentpoeng i 1995. Det er dermed langt flere uorganiserte medlemmer i de tradisjonelle a-kassene enn i Alfa-kassen (som har rundt 2 prosent av a-kasse-medlemmene).

Utviklingen etter 2005 viste at utfordringen for svenske fagforbund i like stor grad skulle bli at arbeidstakerne forlot både fagforbund og a-kasse. Riksdagsvalget høsten 2006 førte til at en borgerlig koalisjon tok over regjeringmakten, og regjeringsskiftet fikk stor betydning for a-kassene. Avgiften til a-kassene ble økt betraktelig fra 1.1.2007 (for dem som er i arbeid), og det ble ikke lengre mulig å utjevne kostnader mellom de ulike a-kassene. For noen bransjer ble dermed kostnadene ved et a-kasemedlemskap seksdoblet, og kostnadsveksten var størst for arbeidstakergrupper med høy arbeidsledighetsrisiko, for eksempel arbeidere innen byggebransjen eller hotell- og restaurantbransjen (Kjellberg 2009a). tillegg ble skattefradraget for medlemskap i a-kasse og fagforbund fjernet. Resultatet var en betydelig økning i medlemmenes kostnader.

Resultatet av de siste års endringer er at mange valgte å stå utenfor både a-kasse og fagforbund. Samtidig har også andelen som valgte bort medlemskap i en arbeidstakerorganisasjon, men som beholdt sitt medlemskap i en a-kasse, fortsatt å øke.

Det har i Sverige vært en diskusjon om innføring av obligatorisk medlemskap i en a-kasse. En slik reform vil sannsynligvis også medføre endringer i dagens modell for a-kasser, og det

<sup>6</sup>I hovedsak basert på Kjellberg (2006, 2009a og 2009c, 2010).

er uklart hvilken effekt dette vil ha på organisasjonsgraden. Arbeidstakerorganisasjonene er imidlertid motstandere av et obligatorisk a-kassemedlemskap.

## 2.3 Norge

Etter at mange av de fagforeningsdrevne a-kassene i Norge gikk konkurs i 1930-årene, har arbeidsledighetstrygden vært en offentlig, skattefinansiert og universell ordning siden 1939, og en del av folketrygden siden 1970.

I Norge har noe av diskusjonen gått på spørsmålet om skattefradraget for fagforeningskontingent. Et slikt skattefradrag ble første gang innført i 1977 (som del av et inntektspolitisk forlik), og var stabilt på 1800 kroner i mange år. Etter en halvering noen år tidlig på 2000-tallet (da fradraget var på 900 kr), er fradraget for fagforeningskontingent gradvis økt til 3660 kroner for 2010.

## 2.4 Finland

Også Finland har et system der arbeidsledighetstrygden i stor grad administreres av a-kasser i regi av arbeidstakerorganisasjonene. Arbeidsledige som ikke er medlem av en a-kasse, kan motta bidrag fra staten, men vil få et betydelig lavere beløp. Også Finland har en uavhengig a-kasse (YTK «Yleinen työttömyyskassa»), etablert i 1992.<sup>7</sup> Antallet medlemmer ble nesten firedoblet fra 1994 til 2004.

<sup>7</sup> Asplund 2007, Kjellberg 2006, Böckermann og Uusitalo 2006.

## 3 Organisasjonsgraden i de nordiske landene

Endringer i de nordiske organisasjonsgradene betraktes av forskere ofte som en indikator på den nordiske modellens styrke og evne til å regulere relasjonene i arbeidslivet (for eksempel Kjellberg 2010, Due, Madsen og Pihl 2010). Arbeidslivsforskere som har studert utviklingen i Danmark, Sverige og Finland, trekker fram at de siste års institusjonelle endringer av a-kassene har bidratt til fallende organisasjonsgrad. Samtidig er også disse landene påvirket av utviklingstrekk som mer generelt innvirker på organisasjonsgraden; forskyvninger mellom bransjer og sektorer, endringstrekk ved arbeidsplassene og ansettelsesforholdene, kjennetegn ved arbeidstakerne, endringer i holdningen til fagorganisering osv.

Her beskriver vi utviklingen når det gjelder organisasjonsgrad samlet, og vi går nærmere inn på hvordan organisasjonsgraden har utviklet seg innen ulike bransjer, mellom privat og offentlig sektor, for menn og kvinner og blant yngre og eldre. Ser vi felles trekk? Eller skiller Norge seg fra de øvrige landene, som over tid har hatt betydelig drahjelp fra a-kassene når det gjelder organiseringen av det som gjerne betraktes som krevende grupper å nå i rekrutteringsøyemed?

### 3.1 Data og definisjoner

Organisasjonsgraden i arbeidslivet måles som *antall yrkesaktive medlemmer i arbeidstakerorganisasjonene dividert på antall lønnstakere i arbeidsmarkedet*, og regnes i prosent. Pensjonister, studentmedlemmer og andre ikke yrkesaktive medlemmer telles i denne forbindelse vanligvis ikke med, siden disse ikke er i arbeid.

Den samlede organisasjonsgraden beregnes med utgangspunkt i ulike kilder i de fire landene vi ser på her; Danmark, Finland, Norge og Sverige. I Danmark og Norge legges registerbaserte medlemstall til grunn for beregninger av organisasjonsgraden samlet. I begge land baseres dette på organisasjonenes egne medlemstall korrigert for ikke-yrkesaktive medlemmer. Men for dansk LO er antall yrkesaktive medlemmer anslått for deler av perioden, siden slike tall ikke ble publisert før i 2002.

I Finland finnes flere ulike kilder for antall organisasjonsmedlemmer. I internasjonale sammenligninger har man lagt til grunn registerbaserte medlemstall korrigert for et estimat for ikke yrkesaktive medlemmer. Det finnes også alternative datakilder for organisasjonsgrad på et gitt tidspunkt, inkludert Income Distribution Survey (IDS), som har spørsmål om medlemskap i arbeidstakerorganisasjon. Tallene som benyttes i dette notatet er i hovedsak basert på IDS, men vi benytter også opplysninger basert på registerbaserte medlemstall.

For Sverige benyttes spørsmål i arbeidskraftundersøkelsene (AKU) om arbeidstakerorganisering, det vil si at registerbaserte data ikke legges til grunn.

Det varierer også noe hvordan organisasjonsgraden anslås. I Danmark har man regnet med arbeidsledige både blant medlemmer og i populasjonen av potensielle medlemmer (som er lønnstakere og arbeidsledige). Det samme gjelder i Finland, der de som har vært arbeidsledige



i mindre enn seks måneder inngår i utvalget for inntektsundersøkelsene som legges til grunn for stordelen av de tallene vi presenterer. Arbeidsledige medlemmer inngår også i de registerbaserte tallene for Finland som benyttes for å anslå medlemstall etter hovedorganisasjon. I Sverige ser man kun på lønnstakere, det vil si at arbeidsledige ikke inngår i tallene, og man ser også bort fra heltidsstudenter med deltidsstilling. Den sistnevnte gruppen inkluderes i anslaget for antall lønnstakere i Norge hvis de har hatt lønnet arbeid i intervjuuka (jf. AKUs definisjon av sysselsatt). Studentmedlemmer tas imidlertid ikke med i de registerbaserte anslagene for antall organiserte (tabell 3.1), siden dette medlemskapet vanligvis ikke omfatter rettigheter i et arbeidsforhold.<sup>8</sup>

De registerbaserte tallene som benyttes i Danmark og Norge gir ikke opplysninger om organisasjonsgrad etter næring, alder, kjønn m.v. For Norge benyttes opplysninger basert på spørreundersøkelser (tilleggsundersøkelser til AKU) for å belyse organisasjonsgraden i bestemte næringer, sektorer osv. Spørsmålene om organisering er ikke del av AKUs standardspørsmål, men det finnes tall for hvert 3.–4. år for perioden 1995–2008. For Danmark har det tidligere kun vært sporadiske opplysninger om organisasjonsgrad etter bransje, alder m.v. Et nytt datasett som nylig er tatt i bruk kan benyttes for å anslå organisasjonsgraden etter for eksempel bransje (Finansministeriets Lovmodelregister). Tallene i tabell 3.2–3.5 baserer seg på dette datasettet.

Det er vanskelig å anslå hvilken effekt ulike beregningsmåter har på anslått organisasjonsgrad. For Norges vedkommende gir spørreundersøkelser (AKU) systematisk noe høyere organisasjonsgrad enn beregninger basert på registertall (som er den typen data vi legger til grunn for den samlede organisasjonsgraden). For Danmark gir de to ulike datasettene kun små forskjeller i anslått organisasjonsgrad, og de tallene som benyttes for å anslå samlet organisasjonsgrad i Danmark (tabell 3.1, beregninger foretatt av Faos) synes å ligge nær den måten Fafo beregner samlet organisasjonsgrad for Norge på, med unntak av at arbeidsledige telles med i de danske dataene. Antakelig vil den anslåtte organisasjonsgraden bli noe lavere hvis arbeidsledige ikke hadde vært inkludert, jamfør at arbeidsledige har en lavere organisasjonsgrad enn lønnstakere.

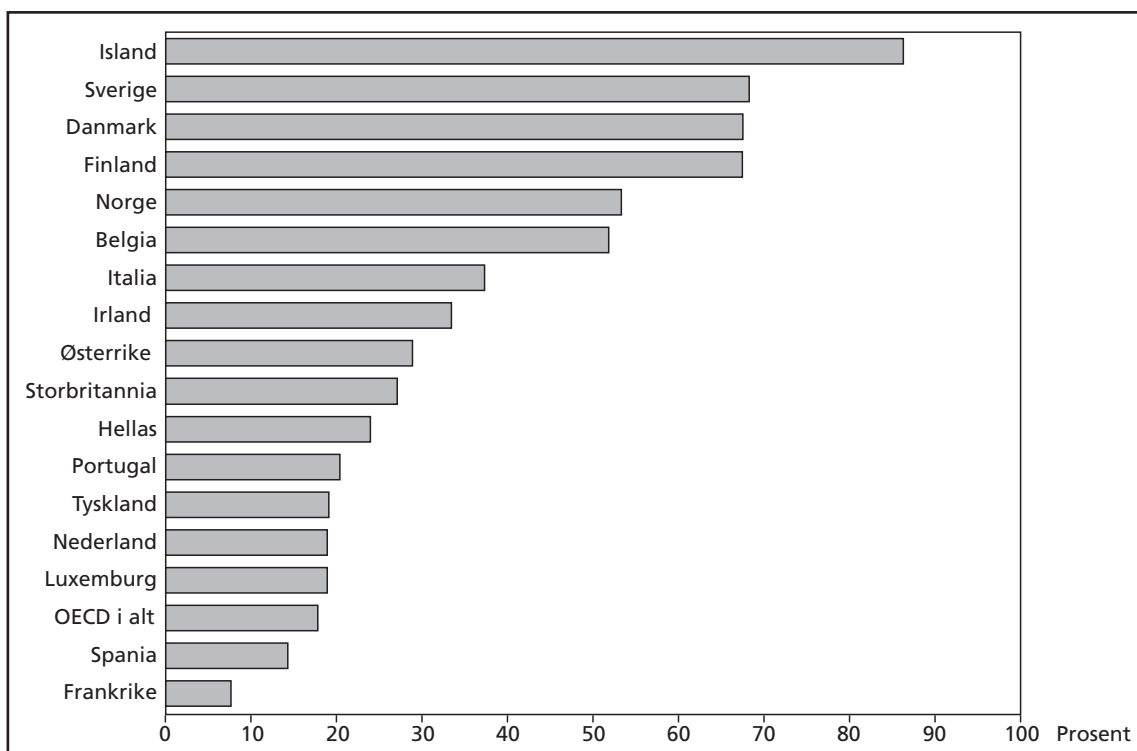
Ulikhetene i data er ikke så store at utviklingstrekk og variasjoner i detaljert organisasjonsgrad mellom land ikke kan sammenlignes. Men forskjeller i beregningsmetode og datakilder vil kunne bidra til å forklare nivåforskjeller i organisasjonsgrad samlet på 2–3 prosentpoeng mellom landene. Vi kommenterer først og fremst forskjeller og likheter i utviklingstrekk og hovedmønstre.

<sup>8</sup> Det er enkelte unntak, for eksempel for LO sitt studentmedlemskap. Det ville ikke gitt merkbare forskjeller i anslått organisasjonsgrad om denne gruppen (delvis eller helt) hadde blitt inkludert i tallet for antall yrkesaktive lønnstakere.

## 3.2 Utviklingen av den samlede organisasjonsgraden

Norden, med et visst unntak for Norge, har lenge hatt en svært høy organisasjonsgrad internasjonalt sett. I dag er organisasjonsgraden i Danmark, Finland og Sverige rundt 70 prosent, mens i overkant av 50 prosent av lønnsstakerne er organisert i Norge.<sup>9</sup> De nordiske landene – med Island på topp – utgjør de fem landene med høyest andel organiserte arbeidstakere innen OECD. Belgia – med en organisasjonsgrad om lag på nivå med Norge – er det eneste landet utenom Norden som har en organisasjonsgrad på over 50 prosent (figur 3.1).

Figur 3.1 Organisasjonsgraden per 2008 (2007 for Island). Prosent.

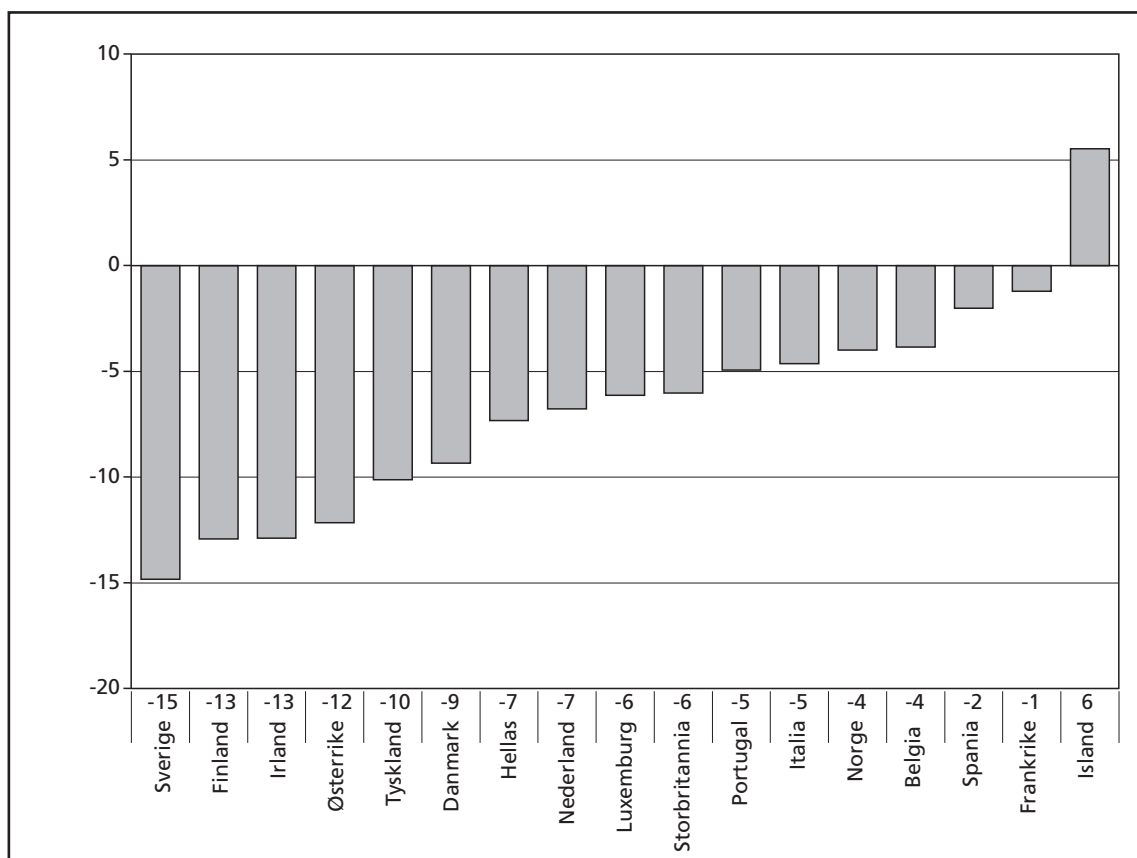


Kilde: OECDs database for trade union density (OECD employment statistics)

I nesten samtlige land i Europa (her ser vi på EU 15 samt Norge og Island) har organisasjonsgraden på arbeidstakersiden gått ned siden midten av 1990-tallet. Ser vi på internasjonale tall (OECD sine anslag), finner vi kun ett land der organisasjonsgraden har økt fra 1995 til i dag (Island). De øvrige landene utenom Norden har en nedgang som spenner fra rundt 10–12 prosentpoeng (Irland, Østerrike, Tyskland), til land med kun moderate endringer (nedgang på 1–3 prosentpoeng), som Spania og Frankrike. De to sistnevnte hadde i utgangspunktet svært lav organisasjonsgrad (9 og 16 prosent). Sverige og Finland framstår her som de to landene med størst nedgang i samlet organisasjonsgrad, mens nedgangen i Danmark har vært på 9 prosentpoeng.

<sup>9</sup> Kilde er OECD sin database over «trade union density» som høsten 2010 inneholder tall for 2008 for de fleste land.

Figur 3.2 Endring i organisasjonsgrad fra 1995 til 2008 (2007 for Island). Antall prosentpoeng.



Kilde: OECDs database for trade union density (OECD Employment Statistics)

For å se nærmere på utviklingen i Norden går vi over til de nyeste tallene fra forskere i Danmark, Sverige, Finland og Norge (tabell 3.1). Disse er litt annerledes enn OECD sine anslag, men vi vurderer disse tallene – som er frambrakt av nasjonale forskere – til å være av bedre kvalitet. For Finland bruker vi tall fra OECD, men med tall basert på inntektsundersøkelsene (Böckermann og Uusitalo 2006 og med oppdateringer av Böckermann per 2010) i parentes for de år der disse er tilgjengelige. For Sverige benyttes bergninger av Kjellberg (1999, 2010b).

I alle de nordiske landene har organisasjonsgraden gått ned de siste 10–15 årene, mest i Finland og Sverige, og mer moderat i Danmark og Norge (tabell 3.1). De nye tallene fra Danmark (Due, Madsen og Pihl 2010) gir noe lavere tall for den danske organisasjonsgraden på 1990-tallet enn det OECD sin tallserie anslår, noe som også tyder på at tapet i antall medlemmer har vært noe mindre enn anslått på basis av OECD sine tall. Det skal likevel bemerkes at den danske organisasjonsgraden ville vært betydelig lavere (og fallet sterkere) uten de såkalt «gule» fagforeningene, som i Danmark omfatter organisasjoner som i hovedsak satser på å tilby individuelle medlemsgoder – inkludert en rimelig a-kasse.

Utviklingen de senere årene har ført til en viss tilnærming i organisasjonsgrad mellom Norge og de øvrige nordiske landene. Mens avstanden fra Norge til gjennomsnittet for det øvrige Norden i 1995 var 22 prosentpoeng, er avstanden i dag 5 prosentpoeng lavere (17 prosentpoeng).



Tabell 3.1 Den nordiske organisasjonsgraden.

	Finland	Danmark	Norge	Sverige
1985	69	78	57	78
1990	73	75	57	81
1995	80 (82)	73	56	85
2000	75 (76)	72	53	81
2005	72 (71)	72	53	78
2008	68 (70)	68	51	71
2009		68	52	71
2010		67		
1995 – 2008/2009	- 12 prosentpoeng	- 5 prosentpoeng	- 4 prosentpoeng	- 14 prosentpoeng

Note: Finland, OECDs tall. Tall fra Böckerman og Uusitalo (2006) og senere oppdateringer av Böckerman i parentes. Norge: Registerbaserte tall beregnet av Fafo per 31.12 (Nergaard og Stokke 2006; 2010a). Danmark: registerbaserte tall beregnet av Faos per 1.1 (Due, Madsen og Pihl 2010). Sverige: Kjellberg 1999 og 2010b.

Nedgangen til tross, organisasjonsgraden i Norden (Norge inkludert) er fortsatt høy i en internasjonal sammenheng (jf. figur 3,1). Det er videre viktig å merke seg at organisasjonsgraden i Sverige og Danmark falt – men i et mye langsommere tempo – også før de senere årenes omlegging av a-kassene. Det er dermed rimelig å anta at heller ikke disse landene har vært skjermet mot strukturelle og holdingsmessige utviklingstrekk som over tid påvirket organisasjonsgraden og arbeidstakerorganisasjonenes oppslutning i Norge og det øvrige Europa/OECD.

### 3.3 Organiserte etter sektor og bransje

#### Offentlig og privat sektor

I alle de nordiske landene finner vi høyere organisasjonsgrad i offentlig sektor enn i privat sektor (tabell 3.2). I Danmark, Finland og Sverige finner vi en forskjell på 18–19 prosentpoeng mellom privat og offentlig sektor. I Norge er forskjellen langt større, 42 prosentpoeng. Tabell 3.2 viser videre at det er ganske beskjedne forskjeller i organisasjonsgrad i offentlig sektor mellom de fire nordiske landene i dag. De nyeste dataene (2008) viser at organisasjonsgraden for offentlig sektor varierer mellom 80 og 86 prosent for de fire nordiske landene.

For offentlig ansatte har fraværet av a-kasser i Norge dermed kun hatt en moderat effekt på tilbøyeligheten til å organisere seg, og den høye organisasjonsgraden må forklares ved hjelp av andre forhold, som for eksempel tradisjon, godt organiserte arbeidsplasser med tillitsvalgte til stede, lite arbeidsgivermotstand mot fagforeninger, sterk posisjon for profesjonsbaserte forbund osv.

Det er i privat sektor vi finner store forskjeller mellom Norge og de øvrige nordiske landene. De mest oppdaterte tallene gir en organisasjonsgrad blant ansatte i privat sektor i både Danmark og Sverige på 65 prosent og på 61 prosent i Finland, mens kun 38 prosent av lønns-takerne i privat sektor i Norge er medlem av en arbeidstakerorganisasjon.

Tabell 3.2 viser at de nordiske organisasjonsgradene har sunket raskere i privat sektor enn i offentlig sektor. Tar vi utgangspunkt i situasjonen på midten av 1990-tallet, har organisasjons-

graden i privat sektor gått ned med 10 prosentpoeng i Danmark, og antakelig med noe av det samme i Sverige (13 prosentpoeng fra 1993). I Finland er nedgangen på hele 16 prosentpoeng. I Norge har vi en nedgang på 5 prosentpoeng fra 1995 til 2008.

Tabell 3.2 Organisasjonsgrad i nordiske land, privat og offentlig sektor.

<b>Danmark</b>	<b>1994</b>	<b>1997</b>	<b>2000</b>	<b>2004</b>	<b>2008</b>
Privat sektor	75	75	72	69	65
Offentlig sektor	86	87	87	86	83
<b>Finland</b>	<b>1991</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>		<b>2008</b>
Privat sektor	72	77	70		61
Offentlig sektor	85	90	89		86
<b>Norge</b>	<b>1995</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>	<b>2004</b>	<b>2008</b>
Privat sektor	43	43	40	40	38
Offentlig sektor	79	83	80	81	80
<b>Sverige</b>	<b>1993</b>		<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2008</b>
Privat	78		74	72	65
Offentlig	94		92	89	84

Kilder: Finland Böckerman & Uusitalo 2006 og oppdatert per 2010, Danmark: Due, Madsen og Pihl 2010, Sverige: Kjellberg ulike publikasjoner, Norge: Nergaard og Stokke 2006 og 2010a.

### Bransjevise forskjeller innen privat sektor

Det finnes ikke helt sammenlignbare data for den bransjevise organisasjonsgraden i de fire nordiske landene, jamfør at undersøkelser og datamateriale er lagt ulikt opp i de ulike landene. Tabell 3.3 gir likevel et bilde av hvordan organisasjonsgraden varierer mellom ulike bransjer i privat sektor i de ulike landene, og illustrerer også bransjemessige likheter mellom landene.

Det er mange fellestrekk når det gjelder organisasjonsgraden i ulike deler av privat sektor i Norden. I alle landene er organisasjonsgraden høyest i industrien, og lavest innen handel (og hotell og restaurant, der det er egne tall). Privat transport og bygg og anlegg har i alle landene en organisasjonsgrad som ligger på et nivå mellom industrien og privat varehandel. Nivåforskjellene er også ganske like, jamfør at det i alle land er en forskjell i organisasjonsgrad på pluss/minus 25 prosentpoeng mellom de bransjene som er høyest og lavest organisert.

Sett over tid (2000 til 2008) har Sverige, Finland og Danmark klar nedgang i organisasjonsgraden innen bygg og anlegg. I Sverige og Danmark ser vi også en klar nedgang innen varehandel. Til sammenligning er nedgangen i den norske organisasjonsgraden innen disse bransjene klart mindre enn i nabolandene, og våre tall viser en stabil, men lav, organisasjonsgrad innen varehandel og for privat tjenesteyting sett under ett. Man kan også merke seg at mens Sverige og Finland har hatt en klar nedgang i organisasjonsgraden innen industrien, viser tallene stabilitet eller kun svak nedgang for Norge og Danmark.

En forklaring på mønsteret er at den i utgangspunktet høye organisasjonsgraden i privat sektor i nabolandene, har bidratt til organisering blant grupper som i Norge er forblitt uorganiserte. Det er rimelig å anta at det er blant disse at nedgangen i organisasjonsgrad vil være størst,

enten fordi medlemmer melder seg ut, fordi de ikke skaffer nytt medlemskap ved jobbskifte, eller fordi yngre arbeidstakere som kommer ut på arbeidsmarkedet forblir uorganiserte.

Samlet viser tabell 3.2 og 3.3 at nedgangen de siste åtte årene har kommet i alle deler av svensk arbeidsliv – inkludert offentlig sektor, mens industrien og offentlig sektor synes å ha vært skjermet i Danmark. Også i Finland synes offentlig sektor langt på vei å ha opprettholdt sin høye organisasjonsgrad, mens dette ikke gjelder for industrien.

Tabell 3.3 Organisasjonsgrad etter utvalgte bransjer innen privat sektor. Nordiske land.

	Norge		Sverige		Danmark		Finland	
	2001	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008
Industri	59	57	86*	79**	79	78	82	72
Bygg og anlegg	36	33	85	71	83	73	72	58
Varehandel	23	23	65	57	61***	55***	56	53
Hotell og restaurant	20	20		41			60	56
Transport	53	47		66	74	68	69	62
Privat tjenesteyting i alt	34	33	67	59				

\* Inkludert bergverk. \*\*Inkludert primærnæringer, olje og bergverk, \*\*\* Inkl. hotell og restaurant

Kilder: Finland Böckerman & Uusitalo 2006 og oppdaterte tall fra Böckerman per 2010, Danmark: Due, Madsen og Pihl 2010, Sverige: Kjellberg ulike publikasjoner, Norge: Nergaard og Stokke 2006 og 2010a.

## 3.4 Organisasjonsgrad etter kjønn og alder

### Menn og kvinner

De nordiske arbeidsmarkedene er preget av høy kvinnelig yrkesdeltakelse, ikke minst som en følge av at utbyggingen av velferdsstatens tjenester har gjort det mulig for kvinner med barn å delta i arbeidslivet, samtidig som det er skapt mange «kvinnearbeidsplasser» i offentlig sektor eller innen offentlig finansierte velferds- og omsorgstjenester. Økt likestilling i arbeidslivet mellom menn og kvinner gjør at vi i utgangspunktet også forventer små forskjeller i tilbøyeligheten til å fagorganisere seg – gitt samme bransje og type stilling.

Arbeidslivet sett under ett, er kvinner i alle de fire landene oftere med i en arbeidstakerorganisasjon enn menn (tabell 3.4). Forskjellen mellom kvinner og menn er størst i Norge (dog antakelig noe overdrevet i vår siste undersøkelse fra 2008), og minst i Sverige. Vi har ikke her tall for kvinner og menn etter bransje eller sektor, og kan dermed ikke sammenligne menn og kvinner i samme type jobb. Men i alle landene vil høy kvinneandel i offentlig sektor være en viktig forklaring på at kvinner oftere enn menn er medlem av en fagorganisasjon.

For 10–15 år siden var menn oftere organisert enn kvinner i alle de nordiske landene. Kvinner har dermed gradvis økt sin organisasjonsgrad fra et utgangspunkt med forholdsvis lik organisasjonsgrad for menn og kvinner, til en situasjon der kvinners organisasjonsgrad nå ligger 8–10 prosentpoeng over menns. En sannsynlig forklaring er at sysselsettingen gradvis har gått ned i mannsdominerte bransjer med tradisjonelt høy organisasjonsgrad (for eksempel industri), mens for eksempel de kvinnedominerte helse- og utdanningsprofesjonene over tid har økt sin andel av de sysselsatte.

Tabell 3.4 Organisasjonsgrad etter kjønn. 1993/1994/1995, 2000/2001 og 2008.

	Danmark 2008	Finland 2008	Norge 2008	Sverige 2008
Kvinner	73	75	60	74
Menn	69	64	47	68
	Danmark 1994	Finland 1995	Norge 1995	Sverige 1993
Kvinner	78	83	58	85
Menn	77	80	56	83

Kilder: Finland Böckerman & Uusitalo 2006 og oppdateringer fra Böckerman per 2010, Danmark: Due, Madsen og Pihl 2010, Sverige: Kjellberg ulike publikasjoner, Norge: Nergaard og Stokke 2006 og 2010a.

### Alder

I alle de nordiske landene er det nå betydelige forskjeller i organisasjonsgrad etter alder (tabell 3.5). Et gjennomgående mønster er at de yngste er sjeldnest organisert, og at de eldste aldersgruppene oftest er medlem av en arbeidstakerorganisasjon. Det er særlig de aller yngste – yrkesaktive under 25 år – som skiller seg ut med lav organisasjonsgrad. I Sverige og Danmark er det kun en drøy tredel av gruppen under 25 år som er organisert. For denne aldersgruppen er forskjellene mellom Norge og de øvrige nordiske landene ganske moderat.

I alle landene vil gruppen av arbeidstakere under 25 år være ganske begrenset i størrelse, og kjennetegnet av at mange unge kombinerer utdanning med arbeid, og periodevis befinner seg i jobber som de ikke har tenkt å forbli i. Man kan derfor argumentere for at det er mer relevant å se på endringer i organisasjonsgraden blant unge arbeidstakere i alderen 25 år og mer, det vil si en alder der man kan regne med at mange er ferdig med utdanning og har trådt inn i arbeidslivet for alvor («prime working age»).

I alle landene finner vi at organisasjonsgraden stiger betraktelig når vi ser på gruppen som har fylt 25 år. Men også her finner vi en organisasjonsgrad som er 15–20 prosentpoeng lavere enn blant de eldste i arbeidsmarkedet. Et visst unntak ser vi for Danmark, der aldersgapet er adskillig mindre (10 prosentpoeng mellom unge i alderen 25–29 år og arbeidstakere i alderen 50–59 år).

Over tid har aldersgapet i organisasjonsgrad økt i alle landene unntatt Norge. Det kan tyde på at en medvirkende årsak til fallende organisasjonsgrad er at organisasjonene over tid har fått større utfordringer med å rekruttere blant de yngste arbeidstakerne, mens terskelen for frafall blant de eldste medlemmene er adskillig høyere. I Norge ser vi ikke noen vesentlige endringer i organisasjonsmønsteret mellom de yngste og de eldste arbeidstakerne over tid.

Det kan se ut som om fallet i organisasjonsgrad etter alder tar noe ulik form i de ulike landene. I Sverige og Finland avtar fallet i organisasjonsgrad systematisk med alder. I Danmark og Norge er nedgangen mer markert for arbeidstakere i alderen 30–39 år enn for dem som er i alderen 25–29 år. En forklaring kan være at endringene i den svenske a-kassemodellen har slått sterkere ut for unge arbeidstakere – for eksempel fordi mange av disse befinner seg i bransjer der avgiften har økt forholdsvis mye – enn i Danmark. Samtidig kan det være aldersmessige endringstrekk i Danmark som ikke framkommer i våre tall. Vi har for eksempel ikke opplysninger om unge arbeidstakere oftere enn andre velger nye typer forbund («gule forbund»),

jamfør at disse har hatt en betydelig medlemsvekst og framstår både som et billigere tilbud og som et ideologisk alternativ.

Tabell 3.5 gir ikke svar på hvor mye av utviklingen i organisasjonsgrad som kan tilskrives *kohort*, det vil si at yngre arbeidstakere vil bringe med seg en lavere organisasjonsgrad videre i sitt yrkesløp, og hvor mye som er en *generasjonseffekt*, for eksempel at institusjonelle forhold og endringer i arbeidsmarkedet har gjort fagforeningsmedlemskap mindre attraktivt for de yngste arbeidstakerne. Det store spranget i organisasjonsgrad fra de aller yngste (16–24 år) til gruppen 25–29 år, tyder på at det er spesielle forhold som over tid har ført til at medlemskap er mindre aktuelt/attraktivt for de aller yngste i arbeidsmarkedet. Samtidig er organisasjonsgraden også lavere enn tidligere for arbeidstakere i siste halvdel av 20-årene og for gruppen i alderen 30–39/44 år. Det er ikke urimelig å forvente at de som forblir uorganiserte de første 5–10 årene av sitt yrkesliv, vil bringe med seg holdninger og erfaringer som øker sannsynligheten for at de forblir uorganiserte også i sitt videre yrkesløp (kohort-effekt).

Tabell 3.5 Organisasjonsgrad etter alder, 1993/1994/1995 og 2008. Prosent

Sverige			Finland		
	1993	2008		1995	2008
16-24 år	69	36	15-24 år	62	37
25-29 år	81	61	25-34 år	78	62
30-44 år	86	72	35-44 år	84	72
45-64 år	89	81	45-54 år	86	77
			55-64 år	82	77
Differanse de yngste og de eldste	20	45	Differanse de yngste og de eldste	20	40
Differanse de nest yngste og de eldste	8	20	Differanse de nest yngste og de eldste	4	15

Norge			Danmark		
	1995	2008		1994	2008
16-24 år	21 (28)*	24 (31)*	18-24 år	57	38
25-29 år	48	45	25-29 år	78	72
30-34 år	58	50	30-34 år	82	72
35-39 år	65	55	35-39 år	83	74
40-49 år	65	59	40-49 år	81	77
50-59 år	68	67	50-59 år	81	82
60-64 år	70	66	60-66 år	69	72
Differanse de yngste og 50-59 år	48	43	Differanse de yngste og 50-59 år	25	44
Differanse de nest yngste og 50-59 år	21	22	Differanse de nest yngste og 50-59 år	3	10

\* ( ) Tallene i parentes viser organisasjonsgraden i aldersgruppen 16-24 år unntatt studenter med deltidsstilling, jf. at disse ikke er inkludert i tallene fra Sverige

Kilder: Finland Böckerman & Uusitalo 2006 og oppdateringer fra Böckerman per 2010, Danmark: Due, Madsen og Pihl 2010, Sverige: Kjellberg ulike publikasjoner, Norge: Nergaard og Stokke 2006 og 2010a.

## 4 LO og andre: fordelingen etter hovedorganisasjon

I alle de fire landene har man et stort LO som over lang tid har dominert som den største av hovedsammenslutningene på arbeidstakersiden (LO i Norge, LO i Sverige, LO i Danmark og SAK i Finland). I alle landene finner man også andre hovedorganisasjoner; i Norge har man til sammen fire hovedorganisasjoner, mens det i Danmark, Finland og Sverige er tre. I Danmark, Finland og Sverige er disse delt inn i hovedorganisasjoner for forbund som organiserer arbeidere (LO/SAK), forbund som organiserer funksjonærer/tjenestemenn (FTF, STTK og TCO), og hovedorganisasjoner for akademikerforbund (AC, AKAVA og SACO).

I Norge har vi tre hovedorganisasjoner utenom LO, hvorav to er avgrenset til forbund for profesjons- og akademikergrupper med utdanning på høyere nivå (Unio og Akademikerne). YS og LO er åpne for forbund som rekrutterer både arbeidere, funksjonærer og arbeidstakere med høyere akademisk utdanning.

Norden – med et visst unntak for Norge – har tradisjon for høy organisasjonsgrad også blant funksjonærer i privat sektor. En åpenbar del av forklaringen på dette er a-kassene, som har bidratt til at både tjenestemanns- og akademikerforbundene har maktet å rekruttere bredt blant grupper som i mange andre land (inkludert Norge) ville stått arbeidstakerorganisasjonene fjernt. En annen forklaring er at den nordiske modellen med avtaler og institusjoner for samarbeid mellom partene i arbeidslivet – lokalt og sentralt – har gjort det mindre belastende for funksjonærer i privat sektor å være organisert. Det er grunn til å anta at nordiske arbeidsgivere i større grad enn andre aksepterer at også ansatte i funksjonærstillinger er medlem av en fagforening. Et tilleggsmoment er at de nordiske organisasjonene for profesjonsgrupper, for eksempel ingeniører og jurister, både ivaretar lønns- og arbeidstakerrettigheter og har en viktig funksjon som profesjonsorganisasjon. Vi vil dermed både finne fagorganiserte som er omfattet av sentrale kollektivavtaler og medlemmer som i liten grad omfattes av kollektive medlemsgoder som for eksempel tariffavtale.

Det er betydelige nordiske forskjeller når det gjelder organisasjonsstruktur og konkurranse situasjonen mellom forbund i ulike hovedorganisasjoner. I Norge har LO ambisjoner om å rekruttere blant alle typer arbeidstakere, også blant det som betegnes som profesjons- og funksjonærgrupper. På dette området konkurrerer LO i dag særlig med Unio og Akademikerne, som dominerer blant arbeidstakere med høyere utdanning. I tillegg er det på mange områder direkte konkurranse mellom forbund i YS og LO – også blant grupper som i Danmark og Sverige ville blitt betegnet som arbeidere, og noen teigdeling mellom LO og YS og deres medlemsforbund har aldri vært på tale. Med unntak av arbeideravtalene innen industri og bygg og anlegg, har heller ikke skillet arbeider/funksjonær stått like klart i Norge som i de øvrige nordiske landene, og skillet arbeider/funksjonær (tjenestemenn) gjenfinnes for eksempel ikke i offentlig statistikk og er heller ikke noe etablert kjennetegn for arbeidstakere i offentlig sektor.

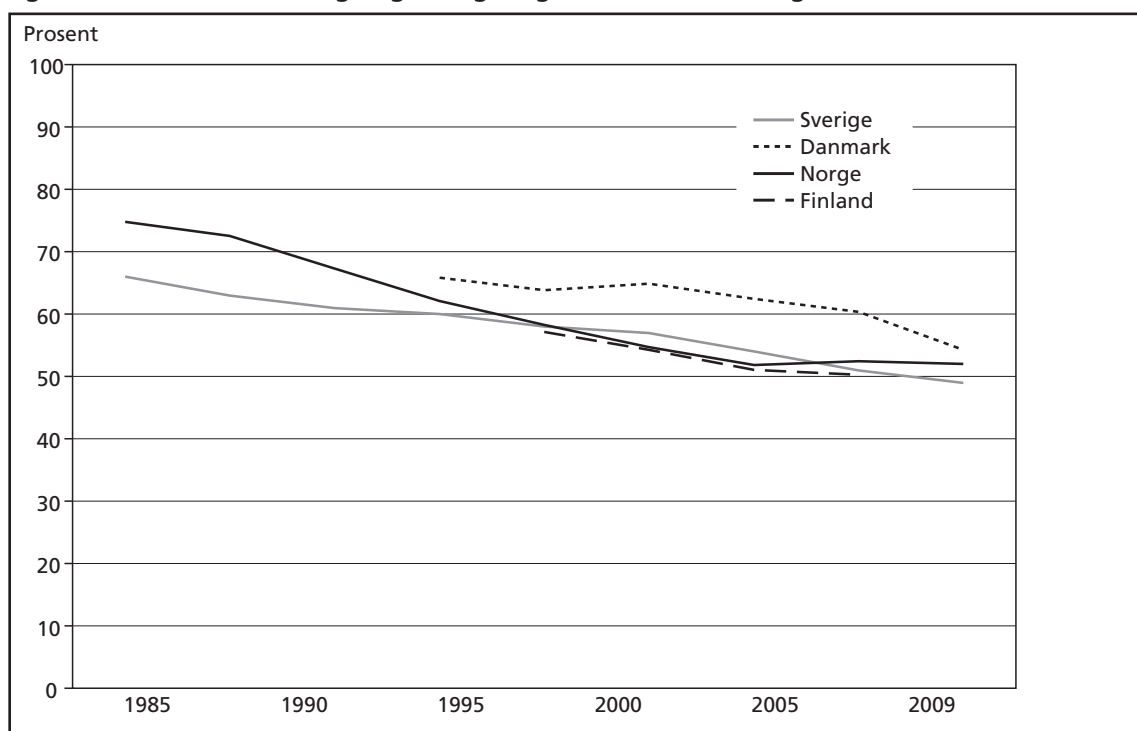
I de øvrige nordiske landene er det en langt klarere teigdeling mellom LO og de to andre hovedorganisasjonene – og mellom forbund for funksjonærer/tjenestemenn og akademiker-



gruppene.<sup>10</sup> Siden LO i Finland, Sverige og inntil nylig i Danmark ikke møter konkurranse fra andre forbund om sine arbeidermedlemmer, oppfattes den observerte nedgangen i medlemsmassen som kan tilbakeføres til de strukturelle endringene i arbeidsmarkedet i større grad som uunngåelig. I Danmark opplever riktignok LO økt konkurranse – ikke fra forbund i de to andre hovedorganisasjonene, men fra organisasjoner utenfor den etablerte fagbevegelsen, som kan tilby medlemskap til lavere pris, samtidig som de tilbyr a-kasser. Det er betydelig konkurranse mellom de tradisjonelle fagforbundene, særlig i dansk LO, og det som kan kalles den «ikke overenskomst bærende fagbevegelse». I Sverige og Finland har fortsatt forbund tilknyttet de tre tradisjonelle hovedorganisasjonene tilnærmet monopol i arbeidsmarkedet, og «konkurransen» kommer fra uavhengige a-kasser (Finland) og en økende andel lønnstakere som enten kun opprettholder a-kassemedlemskapet eller forlater både fagforbund og a-kasse (Sverige).

Figur 4.1 viser at LO i alle de fire landene har tapt medlemsandeler over tid, og i alle landene ligger de respektive LO sin andel av organiserte arbeidstakere nå på om lag 50 prosent. Nedgangen målt i prosentpoeng har vært størst i Norge, med en særlig sterk nedgang i perioden 1970–1985. Dette skyldes ikke nødvendigvis at de strukturelle endringene i arbeidsmarkedet som favoriserer organisasjoner utenfor LO har vært større i Norge enn i de andre nordiske landene, men forbundene tilknyttet norsk LO er i større grad enn sine nordiske søsterorganisasjoner sårbare for endringer i arbeidslivet. Betydelige historiske forskjeller i organisasjonsgrad mellom industri og for eksempel privat tjenesteyting, gjør at LO-forbundene i Norge står overfor en dobbelt strukturell utfordring: både en økende andel sysselsatte med høyere utdanning

Figur 4.1 De nordiske LO sin andel av alle organiserte lønnstakere. 1985, 1990, 1995, 2000, 2005 og 2008 for Danmark, Norge og Sverige, og 1989, 1994, 2001 og 2004 for Finland. Prosent.



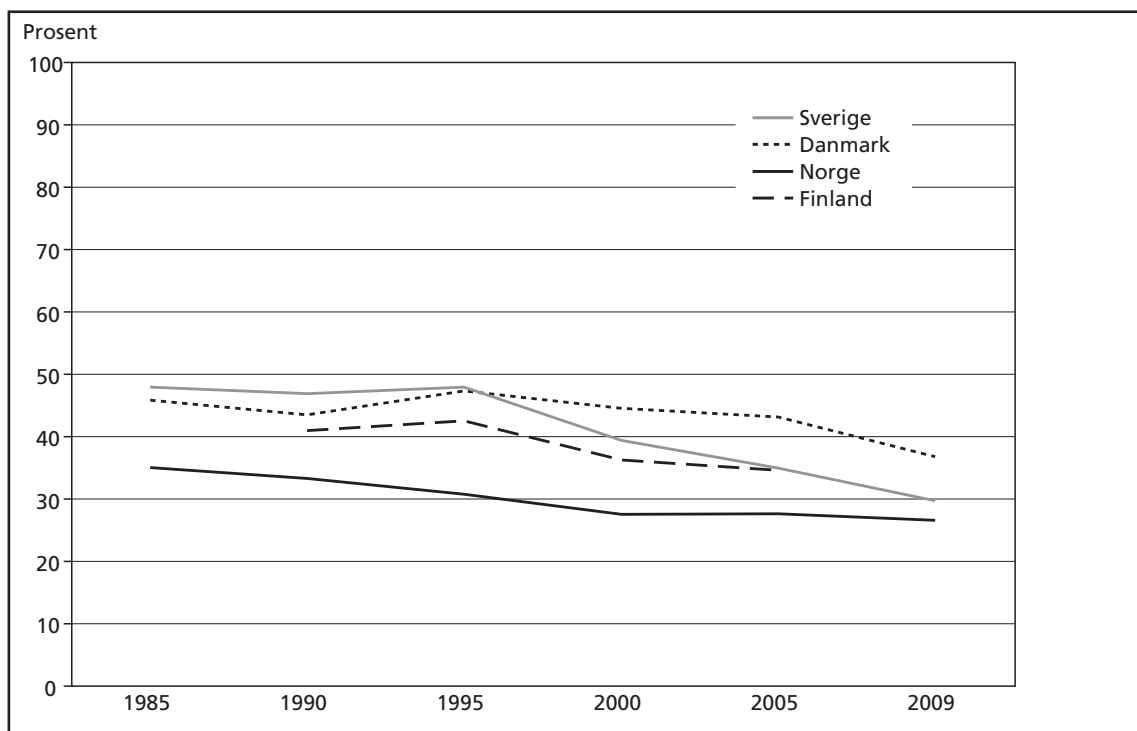
Kilder: Danmark: Due og Madsen 2009, Due, Madsen og Pihl 2010, Finland: Ahtiainen 2006, Sverige: Kjellberg, Norge: Nergaard og Stokke 2006 og 2010b

<sup>10</sup>Et unntak finnes i Danmark for kontorfunksjonærer. Her har LO-forbundet Handel og Kontor i Danmark og forbund tilknyttet hovedorganisasjonen for funksjonærer konkurrert om medlemmene.

og det at en relativt større andel av arbeidstakerne i privat sektor befinner seg i bransjer der organisasjonsgraden alltid har vært lav (for eksempel deler av privat tjenesteyting). Samtidig står også forbund utenfor LO overfor utfordringen med å organisere grupper i privat sektor som har lav tradisjon for arbeidstakerorganisering, for eksempel funksjonærer i mindre virksomheter. For perioden fra rundt 1985 og fram til i dag synes utviklingen å være noenlunde lik i de fire nordiske landene.

De ulike LO sin oppslutning – målt som andel av lønntakerne (lønntakere og arbeidsledige i Danmark og Finland), vil også påvirkes av samlet organisasjonsgrad. Figur 4.2 viser at denne andelen varierer fra 27 prosent (Norge) til 37 prosent (Danmark). Svensk LO ligger nærmere norsk LO enn dansk LO når det gjelder hvor stor andel av lønntakerne som er medlem av et LO-forbund. Vi har ikke oppdaterte tall for Finland, men mye tyder på at andelen for 2009 vil ligge et sted mellom Sverige og Danmark.

Figur 4.2 De nordiske LO sin andel av alle lønntakere (Norge og Sverige)/alle lønntakere og arbeidsledige (Danmark og Finland). 1985, 1990, 1995, 2000, 2005 og 2008 for Danmark, Norge og Sverige, og 1989, 1994, 2001 og 2004 for Finland. Prosent.



Kilder: Danmark: Due, Madsen og Pihl 2010, Finland: Ahtiainen 2006, Sverige: Kjellberg 1999 og SCB, Arbetskraftsundersökningar, Norge: Nergaard og Stokke 2010b



## 5 Avsluttende kommentarer

Nasjonale analyser av utviklingen i arbeidstakernes organisasjonsgrad i Danmark, Sverige og Finland legger vekt på at endringene er sammensatte og har ulike forklaringer. De institusjonelle endringene i a-kassene trekkes likevel fram som den viktigste forklaringen på at organisasjonsgraden har gått ned de siste årene. I Sverige og Finland synes nedgangen i organisasjonsgrad å ha stoppet opp de aller siste årene (for Finland finnes kun tall til og med 2008), mens Danmark fortsatt ser en nedgang i andel fagorganiserte. Undersøkelsene viser også at nedgangen ikke er likt fordelt mellom de ulike hovedorganisasjonene. I Sverige og Danmark er det særlig LO-forbund som har mistet medlemmer og tapt oppslutning. Funksjonærforbundene TCO og FTF har også hatt en viss tilbakegang i relative andeler, mens akademikerforbundene har økt noe. I Sverige er det andelen uorganiserte som vokser – inkludert andelen uorganiserte medlemmer i a-kassene. I Danmark møter den tradisjonelle fagbevegelsen også konkurranse fra såkalt «gule» forbund, det vil si forbund som har profilert seg som et ideologisk alternativ, men som også har lav medlemskontingent kombinert med begrenset aktivitet. I Norge har også organisasjonsgraden gått noe tilbake over tid, og det er forbundene i LO og YS som har tapt medlemsandeler. Utviklingen i Norge er imidlertid langt mindre markant enn i nabolandene.

Det er videre klart at utviklingen i Danmark, Sverige og Finland ikke kun kan knyttes til politisk vedtatte institusjonelle reformer som organiseringen av a-kassene og finansieringen av arbeidsledighetstrygden. Både Kjellberg (2009a, 2010a), Due, Madsen og Pihl (2010) og Böckerman og Uusitalo (2006) argumenterer for at nedgangen i organisasjonsgrad også må forstås som en del av andre og mer sammensatte tendenser. I sin analyse av situasjonen i Danmark trekker for eksempel Due et al. følgende konklusjon:

Der er ingen tvivl om, at organisationsgraderne er faldende, og at de alene som følge af ændringerne i erhvervs- og uddannelsesstrukturernes samt den demografiske udvikling kan forudses fortsat at falde i de kommende år – ikke mindst for LO-organisationerne. (Due et al. side 139)

For Sveriges vedkommende viser Kjellberg (2010a) til at medlemsraset har stoppet i 2009. Samtidig ser man ikke at en nedgangskonjunktur i seg selv bidrar til økt organisasjonsgrad, et mønster man tidligere har sett i Sverige:

Det i Sverige under modern tid unika fackliga medlemsras som inträffade åren 2007–2008 upphörde 2009 även om det inom vissa områden – främst hotell- och restaurangbranschen – fortfarande är befogat att tala om ett medlemsras. Å andra sidan inträffade något annat som också var helt nytt i Sveriges moderna historia. Den uppgång i facklig anslutning som kunde förväntas när en högkonjunktur övergår i en djup lågkonjunktur uteblev helt under 2009. (.....) Med tanke på den uteblivna uppgången skulle man kunna tala om ett «dolt medlemsras», som nästa gång konjunkturen växlar mycket väl kan komma att övergå i ett manifest ras. (Kjellberg 2010a side 23)

Kjellberg viser imidlertid også til langsiktige forklaringer på en synkende organisasjonsgrad, blant annet forskyvninger fra industri og offentlig sektor til privat tjenesteyting, at endrede

organisasjonsformer i arbeidslivet som økt bruk av «outsourcing», «lean production», innleid arbeidskraft etc., påvirker muligheten for sterke klubber på bedriftsnivå. Han hevder at man i tillegg må se på forklaringer ut fra «...förändrade attityder, närmare bestämt en mer kritiskt prövande inställning till fackligt medlemskap än tidigare» (Kjellberg 2010a side 19).

Også Böckerman og Uusitalo (2006) viser til at stordelen av fallet i den finske organisasjonsgraden kan tilskrives opprettelsen av den uavhengige finske a-kassen, de men har beregnet at endringer i arbeidsmarked og arbeidsstyrke (strukturelle endringer) står for en firedel av nedgangen fra 1993 til 2002. De finner at det særlig er yngre arbeidstakere som sjeldnere organiserer seg, og de reiser med utgangspunkt i denne observasjonen spørsmålet om i hvilken grad dette vil forplante seg, når disse etter hvert gradvis erstatter eldre arbeidstakere som trår ut av arbeidsstyrken.

Både i Danmark og Sverige diskuteres nedgangen i organisasjonsgrad også som del av et større bilde av hvordan det kollektive arbeidslivet endrer seg. Et spørsmål som reises er om den danske «avtalemодellen» (der mange av forholdene i arbeidslivet reguleres via tariffavtaler, ikke lovgivning) kan opprettholdes gitt en ytterligere svekking av organisasjonsgraden og, i kjølvannet av denne, tariffavtaledekningen. Due, Madsen og Pihl (2010) skjelner til Norge når de viser til at en mulig konsekvens av den synkende organisasjonsgraden er at man ikke lenger kan opprettholde den danske tradisjonen med «selvregulering»:

Vores antagelse er i den sammenheng, at lavere organisationsgrad og deraf følgende lavere overenskomstdækning gør det vanskeligere at styre løn- og arbejdsvilkår. Der bliver i nogle brancher tale om noget, der ligner deregulering eller decentralisering uden social orden. Dermed opstår et behov for stærkere centralisering i forhandlingssystemet og for en mere omfattende politisk regulering. (...) Den stærke fleksibilitet og decentraliseringsgrad, der præger det danske system, vil måske med en fortsat medlemsnedgang og dermed svækket legitimitet bevæge sig i retning af det norske system? (Due, Madsen og Phil side 141–142)

I Sverige har Kjellberg vært opptatt av de økende ulikhetene i arbeidslivet som følger av endringene i a-kassene, jamfør at det både er blitt større forskjell i avgift til a-kassene mellom ulike bransjer og grupper i arbeidslivet, og at frafallet fra a-kassene har fordelt seg ulikt på ulike yrker og bransjer. I dag er for eksempel 29 prosent av arbeidstakerne uten medlemskap i en a-kasse (per 2009), og andelen er betydelig høyere i en del bransjer, for eksempel innen hotell- og restaurantbransjen.

I Norge har organisasjonsgraden over tid vært lav i deler av privat tjenesteyting, og i små bedrifter er det mange som jobber på bedrifter uten tillitsvalgte eller fagforening til stede, og der det heller ikke er tariffavtale.

### **Nordiske likheter og forskjeller**

Vår gjennomgang av tilgjengelig statistikk viser at forskjellene i organisasjonsgrad mellom ulike segmenter i de nordiske arbeidsmarkedene har økt i kjølvannet av den synkende organisasjonsgraden samlet sett. Organisasjonsgraden er lavest – og har også gått mest ned – i de yngste aldersgruppene og i enkelte bransjer innen privat tjenesteyting. En slik utvikling påvirkes av økt studiefrekvens, og endret ungdomskultur gjør at det i dag tar lengre tid før unge arbeidstakere er etablert i arbeidslivet for alvor. Endringene i organisasjonsgrad for unge og yngre voksne er imidlertid ganske store over en ganske kort tidsperiode – ikke minst i de nordiske nabolandene. Dette gjør at vi må spørre om ikke en del av dagens yngre arbeidstakere vil bringe med seg

erfaringer og holdninger til fagorganisering videre i sin yrkeskarriere, og som gjør at de heller ikke på et senere tidspunkt vil organisere seg i samme høye grad som sine eldre kolleger.

Tallene viser dessuten en felles trend når det gjelder styrkeforholdet mellom LO og forbund/hovedsammenslutninger utenfor LO. I alle landene har LO tapt relative medlemsandeler til øvrige hovedorganisasjoner. Dette gjelder uavhengig av om vi har å gjøre med land med a-kasse eller ikke, og uavhengig av hvilke strategier hovedorganisasjonene har når det gjelder teigdeling og konkurranse om medlemmer, jamfør at forbundene i norsk LO i større grad enn de andre konkurrerer med andre forbund om medlemmer, samtidig som en del av LO-forbundene også møter konkurranse på sine kjerneområder.

I alle de nordiske landene er det de samme bransjene i privat sektor som skiller seg ut ved at fagforbundene i særlig grad sliter med rekruttering og oppslutning. I den grad den nordiske modellen utfordres, skjer dette først og fremst i tjenesteytende sektor, og særlig i bransjer som varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet og andre deler av privat tjenesteyting som for eksempel renhold. Her nærmer organisasjonsgraden seg 50 prosent selv i land med en i utgangspunktet så sterk fagbevegelse som i Finland, Sverige og Danmark. Avstanden til Norge med en organisasjonsgrad på 20–25 prosent i disse bransjene er likevel stor, og i enhver internasjonal sammenheng vil en oppslutning om fagforeningene på 50–60 prosent i denne delen av privat tjenesteyting betraktes som svært høy (Dølvik og Waddington 2005). Det er imidlertid liten tvil om at en eventuell ytterligere svekking av a-kassene vil føre til sterkt press på organisasjonene i denne delen av arbeidslivet, som i tillegg kjennetegnes av høy gjennomtrekk, høy andel arbeidstakere med innvandrerbakgrunn, mange unge arbeidstakere, lave krav til formell kompetanse og små arbeidsplasser der det skal lite til før fagbevegelsen mister sitt lokale apparat (klubbene) som blant annet sørger for rekruttering og oppfølging av medlemmene.

Men gjennomgangen viser også at a-kasemodellen ikke alltid kan brukes som en forklaring på de nordiske organisasjonsgradene. I offentlig sektor er det kun små forskjeller mellom a-kasselandene og Norge. Her har de norske organisasjonene sikret en oppslutning på rundt 80 prosent uten hjelp av a-kassene. Norge har også en høy organisasjonsgrad i større bedrifter i privat sektor. En i utgangspunktet høy organisasjonsgrad og styrke på arbeidsplassene ser dermed ut til å bidra til rekrutteringsevne uavhengig av ordningen med a-kasser. Forhold som kan bidra til å forklare dette er sterk tradisjon for organisering – ikke bare i de såkalte utdanningsprofesjonene – og tilstedeværelse på arbeidsplassene: Når kollegene er organisert og den tillitsvalgte spør, vil nyansatte arbeidstakere som oftest velge å bli medlem. Den lokale og sentrale styrken som er bygget opp i de øvrige nordiske landene vil dermed kunne bidra til at arbeidstakerorganisasjonene i Danmark, Finland og Sverige fortsatt opprettholder en organisasjonsgrad som ligger langt over det man ser i det øvrige Europa, og at strukturelle, ideologiske og institusjonelle endringer får svakere effekt enn i land der fagbevegelsen ikke har samme type tilstedeværelse på arbeidsplassene.



## Referanser

- Ahtiainen, L. (2006), Palkansaajien järjestäytyminen Suomessa vuonna 2004. Ministry of Labour, Työpoliittinen tutkimus No. 298, Helsinki.
- Asplund, Rita (2007), Finland: Decentralisation Tendencies Within a Collective Wage Bargaining System. The Research Institute of the Finnish Economy: Discussion paper No. 1077.
- Berge, Øyvind, Johan Christensen, Jon Erik Dølvik, Tone Fløtten, Jon M. Hippe, Hanne Kavli og Sissel Trygstad (2009), De nordiske modellene etter 2000 – en sammenliknende oppsummering. Fafo-notat 2009:11.
- Böckerman, P. and R. Uusitalo (2006), «Erosion of the Ghent System and Union Membership Decline: Lessons from Finland.» *British Journal of Industrial Relations* 44(2), 283–303.
- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (2009), Vigende organisationsgrad. Notat 29.05.2009. København: FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (2007), *Det danske Gent-systems storhed – og fald. Arbejdsløshedsforsikringen og den faglige organisering – den historiske baggrund og fremtidens udfordringer*. Arbejdsdirektoratets 100-års Jubilæumsskrift.
- Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen og Mie Dalskov Pihl (2010), Udviklingen i den faglige organisering: årsager og konsekvenser for den danske modell. A-kassernes og fagforeningernes medlemsudvikling og organisationsgrader siden 1994. LO-dokumentation 1/2010.
- Dølvik, Jon Erik (2007), *Den nordiska kollektivavtals- och fackföreningsmodellen*. Nordens Fackliga Samorganisation og Fafo.
- Dølvik, Jon Erik og Jeremy Waddington (2005), «Can trade unions meet the challenge? Unionisation in marketised services». I: Bosch, G. og S. Lehdorff, red., *Working in the Service Sector. A tale from different worlds*. London: Routledge.
- Kjellberg, Anders (2010a), *Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund*. Department of Sociology, Lund University Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility Research Reports 2010:1.
- Kjellberg, Anders (2010b), «Hur kan fack och arbetsgivare samarbeta för att möta de utmaningar kollektivavtals-modellen står inför – och är sådant samarbete möjligt? Seminarium om Kollektivavtal och Konkurrenskraft NFS 17 november 2010 i Köpenhamn. Department of Sociology, Lund University Studies in Social Policy.
- Kjellberg, Anders (2009a), «Det fackliga medlemsraset i Sverige under 2007 och 2008.» Side 11–28 i *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, nr 2, vol 15.

- Kjellberg, Anders (2009b), *Industrial Relations Foresight 2025 for Sweden: Presentation of Results and Comments*. Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility Research Reports 2009:1
- Kjellberg, Anders (2009c), «The Swedish Ghent system and trade unions under pressure.» Side 481 – 504 i *Transfer*, nr 3-4, årgang 15.
- Kjellberg, Anders (2006), «The Swedish unemployment insurance – will the Ghent system survive?» Side 87–98 i *Transfer*, nr 1, årgang 12.
- Kjellberg, Anders (2002), «Ett nytt fackligt landskap - i Sverige och utomlands». I: *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia*, nr 86–87.
- Kjellberg, Anders (1999), «Fagorganisering i Norge og Sverige i et internasjonalt perspektiv». I: *Arbeiderhistorie*. Årbok for Arbeiderbevegelsens Arkiv og Bibliotek. Oslo.
- Nergaard, Kristine og Torgeir Aarvaag Stokke (2010a), *Organisasjonsgrader og tariffavtaledeking i norsk arbeidsliv 2008*. Fafo-notat 2010:07.
- Nergaard, Kristine og Torgeir Aarvaag Stokke (2010b under utgivelse), *Organisasjonsgrader, tariffavtaledeking og tillitsverv. Status 2008* (arbeidstittel). Fafo-rapport.
- Nergaard, Kristine og Torgeir Aarvaag Stokke (2006), *Organisasjonsgrader og tariffavtaledeking i norsk arbeidsliv 2004/2005*. Fafo-rapport 518.
- OECD, Employment statistics database: Trade union density.



# Fagorganisering i Norden

De nordiske land, og særlig Danmark, Finland, Island og Sverige, har lenge vært de vestlige landene med størst andel lønnstakere som er medlem i arbeidstakerorganisasjoner. De siste årene har organisasjonsgraden sunket merkbart i Danmark, Finland og Sverige, og også i Norge har den gått noe ned. I dette notatet ser vi på utviklingen i organisasjonsgrad i Danmark, Finland, Norge og Sverige over tid. Vi ser videre på utviklingen etter bransje, sektor, alder og kjønn. I tillegg beskriver vi hvordan styrkeforholdet mellom hovedorganisasjonene – målt ved medlemstall – har endret seg i de ulike nordiske landene.

