

Signe Dahl

I møte med det nye klassesamfunnet?

Innvandrerrepresentasjon og deltakelse i den norske fagbevegelsen- en organisasjonsteoretisk analyse

Bacheloroppgave i Statsvitenskap

Veileder: Henning Finseraas

Mai 2020

Signe Dahl

I møte med det nye klassesamfunnet?

Innvandrerrepresentasjon og deltakelse i den norske fagbevegelsen- en organisasjonsteoretisk analyse

Bacheloroppgave i Statsvitenskap
Veileder: Henning Finseraas
Mai 2020

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for sosiologi og statsvitenskap



Kunnskap for en bedre verden

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
1.1 Begrepsavklaringer.....	3
2. Innvandrerepresentasjon og deltakelse i fagbevegelsen i dag	4
3. Teoretisk rammeverk	5
3.1 Instrumentelt-strukturelt perspektiv	5
3.1.1 Samordning og spesialisering i instrumentelt-strukturelt perspektiv	6
3.2 Metaorganisasjonsteori.....	7
3.2.1 Kjennetegn ved metaorganisasjoner.....	7
3.2.2 Styring og endring i metaorganisasjoner.....	8
4. Metode	9
4.1 Rekruttering av informanter	10
4.2 Gjennomføring av intervjuer.....	11
4.3 Pålitelighet og gyldighet.....	12
5. Empiri	13
5.1 LOs organisasjonsstruktur og mandat	13
5.2 Arbeidsdeling og samordning i LO	15
5.3 LOs mobilisering av innvandrere i fagbevegelsen	16
6. Diskusjon	17
7. En forklaring på manglende mobilisering?	20
8. Referanseliste	22
9. Vedlegg	26
9.1 Intervjuguide LO sentralt	26
9.2 Intervjuguide fagforbund.....	27

1. Innledning

Underrepresentasjonen av innvandrere i fagbevegelsen har lenge vært gjenstand for diskusjon både i og utenfor fagbevegelsen (Svensen og Svensson, 2002; Lund og Friberg 2004; Hagen og Jensen, 2016). Den vedvarende situasjonen der innvandrere i mindre grad organiserer seg enn resten av arbeidsstyrken har blitt betegnet både som en demokratisk utfordring, et ulikhetsproblem og en situasjon som svekker fagbevegelsens posisjon (NOU 2003:19, s.41-43; Rogstad, 2002, s.85-108). I sluttrapporten til makt- og demokratiutredningen ble betegnelsen «det nye klassesamfunnet» brukt for å beskrive en utvikling av et nytt klassesamfunn, der faktorer som innvandreres underrepresentasjon i fagbevegelsen og marginalisering på arbeidsmarkedet har bidratt til at etniske skillelinjer er blitt den viktigste faktoren for klassesdeling i samfunnet (NOU 2003:19, s.41-43; Rogstad, 2002, s.85-108). Også innvandreres posisjon internt i fagbevegelsen har vært trukket fram som en del av denne utviklingen, da man blant annet i Landsorganisasjonen ser at innvandrere er lavere representert blant tillitsvalgte enn resten av medlemsmassen, og dermed også i andre beslutningsarenaer i fagbevegelsen (Rogstad, 2002, s.85-108; Hagen og Jensen, 2016).

Tross det makt- og demokratiutredningen beskrev som liten politisk vilje til å motarbeide denne utviklingen (NOU 2003:19, s.43), har hovedorganisasjonen for arbeidstakere i Norge (videre forkortet til LO) finansiert samtlige rapporter fra FAFO for å forstå årsakene bak og mulige tiltak rundt innvandreres lave mobilisering i fagbevegelsen (Svensen og Svensson 2002; Lund og Friberg, 2004; Lund og Friberg, 2005; Hagen og Jensen, 2016). Det å få flere innvandrere inn i tillitsvalgssystemet og å generelt «styrke innvandreres posisjon i fagbevegelsen» har vært en vedtatt målsetting siden LO-kongressen i 2001 (Daae-Qvale og Meyer, 2013; Landsorganisasjonen, 2001). Allikevel ser man fortsatt i dag at organisasjonsgraden blant innvandrere i fagbevegelsen er betydelige lavere enn resten av arbeidsstyrken (Cools, Finseraas og Rasmussen, 2019), og representasjonen gjennom tillitsvalgssystemet og i LOs sentrale organer er også fortsatt betydelig lavere (Hagen og Jensen, 2016).

Ettersom det å øke innvandrerandelen har vært et uttalt mål i LO over flere år, er det nærliggende å spørre seg hva som da kan forklare den fortsatt manglende mobiliseringen av innvandrere i fagbevegelsen. I faglitteraturen, og da særlig FAFO sine rapporter om innvandrere i fagbevegelsen fra 2002 og fram til nå, har barrierene innvandrere kan oppleve for å organisere seg, samt holdningene og tiltakene i forbundene rundt å øke

innvanderrepresentasjonen, vært sentralt. Jeg ønsker derfor heller å studere LO som organisasjon, for å undersøke om kjennetegn ved LOs struktur og organisering kan bidra til å forklare den manglende mobiliseringen av innvandrere i fagbevegelsen. Forskningsspørsmålet er derfor:

«Kan instrumentelle trekk ved Landsorganisasjonen forklare den manglende mobiliseringen av innvandrere i fagbevegelsen?»

LO er en stor og kompleks organisasjon, bestående av 25 forbund som i stor grad fungerer som autonome organisasjoner. LO har også en desentralisert struktur der overordnede målsettinger settes på nasjonalt nivå, men gjennomførelse, særlig knyttet til rekruttering, skjer på forbundsnivå (Steen, 2018). Min hypotese er derfor at i en stor organisasjon bestående av sektorinndelte forbund, kan det være særlige utfordringer ved å skulle samordnes rundt overordnede spørsmål og målsettinger slik som mobilisering av innvandrere. Jeg ønsker derfor å studere hvordan LOs organisasjonsstruktur legger føringer for hvordan målsettinger rundt mobilisering av innvandrere utformes, samordnes og følges opp mellom LO og forbundene på sentralt hold.

Forskningsspørsmålet i oppgaven vil bli undersøkt fra et instrumentelt-strukturelt perspektiv, hvor jeg forstår LO som en metaorganisasjon, med LO sentralt som en hovedorganisasjon med tilsluttede forbund som medlemmer. Oppgaven vil først redegjøre for innvandreres mobilisering i fagbevegelsen i dag. Deretter vil det teoretiske rammeverket for oppgaven legges fram, før det vil redegjøres for metodevalget og gjennomføringen av datainnsamlingen. Deretter vil det trekkes inn empiri som identifiserer instrumentelle trekk ved LO, og også funn basert på kvalitative intervjuer med sentrale personer i LO sentralt, Fagforbundet og Handel og Kontor, som kan belyse hvordan instrumentelle trekk ved LO kan forklare fagbevegelsens mobilisering av innvandrere.

Hovedfunnene i oppgaven er at det særlig er tre instrumentelle trekk ved LO som kan være med på å forklare den manglende mobiliseringen av innvandrere i fagbevegelsen. For det første fungerer forbundene i stor grad som autonome organisasjoner. Dette bidrar til at målsettingene som settes på overordnet nivå ofte er lite konkrete for at alle forbundene skal kunne enes om vedtaket, og det legges heller ikke noe press på forbundene om å gjennomføre vedtatte målsettinger. For det andre har LO en desentralisert struktur der overordnede

målsettinger settes under kongressen, men der tiltak tilknyttet medlemsrekruttering og valg av tillitsvalgte utarbeides og gjennomføres på forbundsnivå. Dette fører til at det ikke alltid er en forbindelse mellom det som blir vedtatt sentralt, og det som gjennomføres og settes inn av tiltak på forbundsnivå. For det tredje har fagbevegelsen en horisontal arbeidsdeling ved at forbundene er delt inn etter ulike sektorer og bransjer. Denne arbeidsdelingen bidrar til at spørsmålet om innvanderrepresentasjon og deltakelse ofte blir knyttet opp mot ulike utfordringer de ulike sektorene og bransjene har, heller enn å bli forstått som en overordnet og helhetlig utfordring for fagbevegelsen. Dette gjør det vanskelig å finne konkrete og samordnede tiltak på tvers av forbundene.

1.1 Begrepsavklaringer

For å legge et presist grunnlag for oppgaven videre, vil det her redegjøres kort for bruken av begrepene innvandrere og mobilisering, da disse er sentrale for forståelsen av forskningsspørsmålet.

SSB skiller i dag mellom innvandrere og norskfødte med innvanderforeldre, der innvandrere betegner alle som «selv har innvandret til Norge» og norskfødte med innvanderforeldre betegner de med «to utenlandskfødte foreldre» (Dzamarija, 2019). Etersom statistikken som vil tas i bruk innebefatter både innvandrere og norskfødte med innvanderforeldre (Cools et.al., 2019; Hagen og Jensen, 2016), kommer forståelsen av innvanderbegrepet som legges til grunn være både innvandrere og norskfødte med innvanderforeldre som definert av SSB.

For å belyse problemstillingen vil det både bli sett på LOs arbeid for å øke den generelle organisasjonsgraden blant innvandrere i fagbevegelsen, men også tiltak for innvanderrepresentasjon og deltakelse internt i LOs organer. Grunnen til dette er at disse to ofte blir sett i sammenheng, der en høyere organisasjonsgrad blant innvandrere i fagbevegelsen kan tenkes å øke deres representasjon i LOs organer, og der en høyere andel av f.eks. tillitsvalgte med innvanderbakgrunn kan tenkes å øke den generelle organisasjonsgraden blant innvandrere (Hagen og Jensen, 2016). «Mobilisering av innvandrere i fagbevegelsen» er derfor i denne oppgaven brukt for å betegne både innvanderrepresentasjon generelt i fagbevegelsen og internt i LO sine styrende organer.

2. Innvandrerepresentasjon og deltakelse i fagbevegelsen i dag

Som bakgrunn for resten av oppgaven vil denne delen redegjøre kort for innvandreres posisjon i fagbevegelsen i dag, både organiseringsgraden generelt og deltakelse innad i fagbevegelsen gjennom blant annet tillitsverv og andre posisjoner med mulighet for innflytelse.

Det finnes ingen tilgjengelig statistikk for innvandreres organisasjonsgrad i fagbevegelsen i perioden mellom 2015-2020, men innvandreres generelle organisasjonsgrad i fagbevegelsen har gjennom 1995-2015 i snitt ligget 16,3 prosentpoeng lavere enn for befolkningen for øvrig¹ (Cools et.al., 2019). Selv om 16,3 prosentpoeng viser en betydelig forskjell i den helhetlige organisasjonsgraden mellom innvandrere og den generelle arbeidsstyrken, er det viktig å påpeke at denne forskjellen også i stor grad kan forklares etter hvorvidt man jobber på en arbeidsplass eller i en bransje der mange er fagorganiserte, om man har en løs tilknytning til arbeidslivet gjennom for eksempel å være deltidsansatt og også hvor lenge man har vært aktiv i arbeidslivet (Cools et.al., 2019; Nergaard et.al., 2015; Hagen og Jensen, 2016; Steen, 2018). Det er med andre ord flere faktorer som gjør at ikke-vestlige innvandrere har en generelt lavere organisasjonsgrad og representasjon i fagbevegelsen enn arbeidsstyrken generelt. Men selv når man kontrollerer for sektor og botid, er organiseringsgraden blant innvandrere lavere enn for resten av befolkningen (Hagelund og Loga, 2009; Nergaard et.al., 2015).

Når det gjelder innvandrerepresentasjon innad i fagbevegelsens organer, finnes det ingen løpende statistikk, da LO ikke fører medlemsstatistikk som skiller på etnisitet og bakgrunn (Hagen og Jensen, 2016). I en studie gjennomført i 2016 finner Hagen og Jensen (2016) at nivået på tillitsvalgte med innvandrerbakgrunn er betraktelig lavere enn blant medlemmene for øvrig, at det i LOs forbundsstyret kun er en av 273 personer som har en ikke-vestlig bakgrunn og at det heller ikke har vært noen i LOs ledelse med innvandrerbakgrunn (Hagen og Jensen, 2016). Man kan derfor anta at underrepresentasjon i LOs organer fortsatt er tilfellet, noe det også skal redegjøres for i funnene fra de kvalitative intervjuene.

¹ Statistikken innebefatter aldersgruppen 25-62 år, som tjener over grunnbeløpet i folketrygden og er registrerte arbeidstakere

3. Teoretisk rammeverk

LO er som tidligere nevnt en kompleks organisasjon, da den i tillegg til å være en helhetlig og samordnet organisasjon, også kan sees på som en metaorganisasjon (Ahrne og Nilsson, 2008) bestående av LO sentralt og med tilsluttede forbund som medlemmer. Teoridelen kommer derfor til å inneholde elementer fra det instrumentelle-strukturelle perspektivet i klassisk organisasjonsteori som kan si noe om samordning rundt målsettinger i organisasjoner. I tillegg vil den også trekke inn nyere organisasjonsteori som kan forklare hvordan LO som en metaorganisasjon bestående av tilsluttede forbund styres og endres.

3.1 Instrumentelt- strukturelt perspektiv

Det instrumentelle-strukturelle perspektivets grunnantakelse er at organisasjonsstruktur har en betydning for hvordan en organisasjon løser oppgaver og oppnår målsettinger, gjennom å legge føringer på beslutningstaking, adferd og implementering i organisasjonen (Mintzberg, 1979, s.3; March og Olsen, 2006, s.5; Christensen og Læg Reid, 2008). En organisasjon er skapt for å løse oppgaver som et enkeltindivid ikke kan løse alene. Organisasjoner styres derfor etter å oppnå visse målsettinger, og ønsker å tildeles viktige funksjoner i samfunnet (Scott og Davis, 2007, s. 2). Instrumentelle trekk ved organisasjonen blir således hvordan organisasjonen er strukturert, arbeidsdelt og samordnet for å kunne oppnå satte målsettinger, samt å utfylle organisasjonens ønskede funksjoner i samfunnet (Greve, 1995, s. 119).

Et sentralt konsept for å forstå organisasjonsstrukturens effekt på individers adferd i organisasjonen, er det som i det instrumentelle-strukturelle perspektivet blir betegnet som «formålsrasjonalitet» (Christensen et.al, 2015, s. 37). Her antar man at individer i organisasjonen handler på den mest hensiktsmessige måten for å oppnå målene som er satt, og med en fullstendig innsikt og vurdering av mål og tilgjengelige midler (Christensen et.al, 2015, s. 37). Ettersom forutsetningene for fullstendig rasjonalitet sjeldent er tilstede, bruker det instrumentelle-strukturelle perspektivet også «begrenset rasjonalitet» (originalt «bounded rationality») for å forstå organisasjoners og individers adferd (Simon, 1972; Christensen et.al, 2015, s. 37). Begrenset rasjonalitet innebærer at individene i en organisasjon ikke sitter på fullstendig informasjon og mulighet for å gjøre en mål-middelvurdering, da de i en spesialisert organisasjonsstruktur ikke vil se tydelig hvordan de ulike delene av organisasjonen virker sammen (Christensen et.al, 2015, s. 37).

Det er også viktig å understreke at det instrumentelle-strukturelle perspektivet ikke er en ensformet teori, men heller er en teoretisk tilnærming med noen grunnantakelser om

betydningen av organisasjoners struktur på individers adferd (Christensen et.al., 2015). Det er derfor mange ulike teorier og retninger innad i dette perspektivet. Jeg har i denne oppgaven valgt å trekke inn teori som kan si noe om organisasjonsstrukturens betydning på samordning i organisasjonen, da det er særlig dette jeg ønsker å se på i LO rolle ovenfor forbundene.

3.1.1 Samordning og spesialisering i instrumentelt-strukturelt perspektiv

Ut ifra det instrumentelt-strukturelle perspektivet vil organisasjonens formelle organisasjonsstruktur være viktig å se på for å forstå hvordan de ulike underenhetene i organisasjonen jobber for å oppnå vedtatte målsettinger (Christensen og Læg Reid, 2008). I organisasjonsteori skilles det mellom to former for spesialiseringsprinsipp i organisasjoner, vertikal og horisontal spesialisering (Christensen et.al, 2015, s. 38). Vertikal spesialisering blir ofte knyttet til hierarki, der oppgaver blir delt mellom enheter på ulike nivå i organisasjonen (Christensen et.al, 2015, s. 34). Horisontal spesialisering derimot, dreier seg om hvordan oppgaver er delt inn på samme nivå i organisasjonen (Christensen et.al, 2015, s. 39). Det skilles mellom ulike prinsipper som kan ligge til grunn for horisontal spesialisering i organisasjoner; formålprinsippet, prosessprinsippet, klientprinsippet og geografiprinsippet (Christensen et.al, 2015, s. 39). Flere spesialiseringsprinsipper kan ligge til grunn for ulik type arbeidsdeling i organisasjonen, der man for eksempel kan si at forbundene i fagbevegelsen er delt inn etter et formål- og klientprinsipp, men der man også har regionale kontor som jobber innenfor et geografisk avgrenset område etter geografiprinsippet.

Grunnen til at det er viktig å se på ulike former for spesialisering, er at dette også legger føringer på ulik type samordning i organisasjonen. Samordning kan bli definert som «en bevisst prosess for å relatere aktørers handlinger til hverandre innenfor en felles ramme eller et fellesskap» (Fimreite og Læg Reid, 2008). Samordning kan foregå både vertikalt og horisontalt i organisasjonen, der horisontal samordning foregår mellom ulike enheter innad i samme nivå, og vertikal samordning foregår på tvers av ulike nivåer i organisasjonen (Christensen et.al, 2015, s. 40). Komplekse problemer som ikke kun kan løses innenfor en enhet eller ett nivå vil ofte kreve en større grad av samordning i organisasjonen, og hva slags arbeidsdeling organisasjonen har vil derfor påvirke organisasjonens evne til å møte disse problemene (Nesheim, Gressgård, Hansen og Neby, 2019). En stor grad av vertikal spesialisering vil for eksempel ofte kreve en høyere grad av horisontal samordning i møte med komplekse problemer (Christensen og Læg Reid, 2008)

3.2 Metaorganisasjonsteori

Metaorganisasjoner kan defineres som organisasjoner med andre organisasjoner som medlemmer heller enn enkeltindivider, og er et lite utforsket felt innen organisasjonsteori (Ahrne og Brunsson, 2008, s.2). Ahrne og Brunsson argumenterer i *Meta-organizations* (2008) for at metaorganisasjoner ikke passer inn i den klassiske organisasjonsteoriens grunnantakelse om at organisasjoner består av individer som kan kontrolleres og motiveres innenfor et hierarkisk system, og at de derfor også må analyseres og forklares ut ifra egne kjennetegn (Ahrne og Nilsson, 2008, s.5).

LO kan forstås som en metaorganisasjon der de tilsluttede fagforbundene i stor grad fungerer som autonome medlemsorganisasjoner (Arnesen, 2018), og jeg vil derfor videre trekke inn sentrale teorier rundt metaorganisasjoner. Ettersom dette er et relativt nytt felt innen organisasjonsteori, vil denne delen i stor grad belage seg på metaorganisasjonsteori slik den framgår i *Meta-Organizations* (Ahrne og Brunsson, 2008), men vil også underbygges av noen nyere bidrag innen feltet.

3.2.1 Kjennetegn ved metaorganisasjoner

For å kunne analysere metaorganisasjoner på en god måte, er det viktig å identifisere hva som kjennetegner metaorganisasjoner, og hvilke implikasjoner kjennetegnene har for hvordan man kan forstå disse organisasjonene. Metaorganisasjoner defineres som nevnt ut ifra at de har andre organisasjoner som medlemmer, heller enn enkeltindivider (Ahrne og Brunsson, 2008, s.2), og den viktigste antakelsen i metaorganisasjonsteori er at dette legger føringer for hvordan metaorganisasjonen styres og endres (Ahrne og Brunsson, 2008, s.4).

Det er også andre sentrale kjennetegn ved metaorganisasjoner som påvirker hvordan de styres og endres. Medlemmene i metaorganisasjoner er ofte i stor grad autonome, og fungerer i tillegg til å være medlemmer som selvstendige organisasjoner med tilgjengelige ressurser, mål og medlemmer (Ahrne og Brunsson, 2008, s. 47). Et annet viktig element ved metaorganisasjoner er at de er avhengige av medlemmene sine på en annen måte enn individbaserte organisasjoner, ettersom medlemsorganisasjonene ofte sitter på verdifulle ressurser (Berkowits og Dumez, 2012). Videre har metaorganisasjoner som hovedoppgave å representere og koordinere interessene til medlemmene sine, og er demokratisk oppbygd i den forstand at interessene som fremmes kommer nedenifra og opp i organisasjonen (Ahrne og Brunsson, 2008, s.12)

3.2.2 Styring og endring i metaorganisasjoner

Styring og endring i metaorganisasjoner er preget av at metaorganisasjoner i stor grad har i rolle å bevare legitimiteten til organisasjonene den består av, i tillegg til at medlemmene i metaorganisasjonen er autonome og med en til dels egen identitet og agenda (Ahrne og Brunsson, 2008, s.12). Ahrne og Brunsson legger også som en viktig grunnantakelse for å forstå styring og endring i metaorganisasjoner at organisasjoner er mer ulike enn individer, hvilket vil si at metaorganisasjoner vil ha mer sprikende interesser å ta hensyn til enn individbaserte organisasjoner (Ahrne og Brunsson, 2008, s.143). Dette kan komme av at medlemsorganisasjonene har ulik størrelse, tilgang på ressurser og ulik agenda, da de i tillegg til å være medlemmer i metaorganisasjonen også representerer sin egen medlemsmasse. Hvilke utfordringer medlemsorganisasjonene har vil derfor variere, og det vil også være vanskeligere å enes om løsninger (Ahrne og Brunsson, 2008, s. 112). Beslutningsprosesser i metaorganisasjoner vil med andre ord være preget av at medlemmene har ulik problemforståelse samt oppfatning av mulige løsninger (Ahrne og Brunsson, 2008, s.108)

En annen viktig faktor som gjør styring i metaorganisasjoner mer komplekst og tidkrevende enn i andre organisasjoner, er at all styring fra metaorganisasjonen kan forstås som et forsøk på å innskrenke autonomiteten til medlemsorganisasjonene:

«The greater the autonomy of the meta organization, the less the autonomy of the member organization, and vice versa» (Ahrne og Brunsson, 2008, s.111).

For ikke å innskrenke autonomiteten til medlemsorganisasjonene, foregår styring i metaorganisasjoner oftest som en prosess der medlemmene er involvert i alle beslutninger (Berkowits og Dumez, 2012). Metaorganisasjoner lener seg derfor oftere på konsensusbaserte avgjørelser, der alle medlemmene må være involverte og enige for å fatte en beslutning. Dette minsker den hierarkiske autoriteten til metaorganisasjonen, og fører til det som blir karakterisert som «strukturell svakhet» (Garaudel, 2020), der metaorganisasjonen får en svakere evne til å styre og implementere tiltak i organisasjonen. At beslutningsprosessene ofte er konsensusbaserte, fører også til at beslutningene som blir fattet er mindre konkrete. Heller enn tydelige retningslinjer setter man standarder for organisasjonen, eller lager så utydelige mål at sannsynligheten for konflikt minskes. Denne beslutningstakingen betegnes som «halve avgjørelser» (Ahrne og Brunsson, 2008, s.124), fordi man kommer fram til en avgjørelse som gjør alle til lags uten å legge tydelige føringer, og der resultatet av beslutningen i stor grad vil avhenge av hvordan medlemmene selv implementerer det som er blitt bestemt.

Selve implementeringen av beslutninger vil også være mer komplekst i metaorganisasjoner, ved at beslutningene som tas også må forankres innad i medlemsorganisasjonene før de kan implementeres (Ahrne og Brunsson, 2008, s. 109). Det er med andre ord sentralt i metaorganisasjonsteori at styring og endring er komplekse og tidkrevende prosesser, ettersom alle avgjørelser må kunne legitimeres av alle medlemmer, og også fattes og implementeres uten å svekke deres autonomi.

4. Metode

Datamaterialet for denne oppgaven baserer seg hovedsakelig på kvalitative dybdeintervjuer med sentrale personer for koordinering av spørsmål om innvanderrepresentasjon og deltakelse i LO og tilknyttede forbund. I tillegg er også styringsdokumenter fra LO og de utvalgte forbundene brukt som komplementerende datamateriale, samt funn fra tidligere studier innenfor samme tema. Oppgaven har i stor grad vært preget av en induktiv framgangsmåte, hvor valg av metode har blitt formet ettersom det har blitt tydeligere hvor forklaringsbehovet ligger i den manglende mobiliseringen av innvandrere i fagbevegelsen.

Utgangspunktet for oppgaven var et ønske om å studere hvordan fagbevegelsen over lengre tid har samordnet seg i spørsmål om innvanderrepresentasjon og deltakelse. Grunntanken var å gjennomføre et dokumentstudie av styringsdokumenter i LO sentralt og utvalgte fagforbund, for å se på deres målsettinger og tiltak over en lengre tidsperiode (Landsorganisasjonen, 2001; Landsorganisasjonen, 2005; Landsorganisasjonen, 2009; Landsorganisasjonen, 2013; Landsorganisasjonen, 2017). Det viste seg imidlertid at både målsetting og tiltak rundt disse spørsmålene ofte var formulert på en lite konkret måte, og at det ikke har skjedd en tydelig utvikling fra 2001 og fram til nå i politikken for mobilisering av innvandrere. Det ble derfor interessant å studere hva som kan ligge bak dette, og hvordan disse målsettingene egentlig følges opp i praksis. Kvalitative intervjuer er egnet for å fange opp «meninger, holdninger og erfaringer» (Tjora, 2010, s. 91), og ble derfor valgt som hovedkilde til datainnsamling for å kunne få innsikt i hvordan sentrale personer i LO og forbundene faktisk samordner seg rundt mobiliseringspolitikken.

Kvalitative intervjuer er preget av en «nåtidighet», og vil ofte formes ut ifra en selektivitet hos informanten i hva de husker og oppfatter ut ifra sin rolle eller posisjon (Tjora, 2010, s.150). Dybdeintervjuer kan derfor si mest om hvordan informantene selv opplever å jobbe i organisasjonen, og kan også være påvirket av egeninteresser (Tjora, 2010, s.150). For å kunne sette det som kommer fram av intervjuene i perspektiv, og for å analysere funnene ut ifra de

instrumentelle trekkene ved LO, blir derfor dokumenter og sekundærkilder brukt som komplementerende datamateriale for å bedre kunne forankre funnene fra intervjuene.

4.1 Rekruttering av informanter

I kvalitative intervjuer benyttes ofte en strategisk utvelgelse av informanter, ettersom man ønsker å finne informanter som i tillegg til å representere seg selv også kan representere en posisjon, der «egne opplevelser og erfaringer kan gi oss innblikk i noe som er knyttet til organisasjonen som sådan» (Tjora, 2010, s. 128).

Ettersom LO er en stor organisasjon bestående av mange ulike enheter, ble det første spørsmålet hvilke deler av LO det ville være relevant å studere. Mange av de tidligere studiene som har omhandlet innvanderrepresentasjon og deltakelse i fagbevegelsen har fokusert på holdninger og tiltak på klubb- eller forbundsnivå (Svensen og Svensson, 2002; Lund og Friberg, 2004; Lund og Friberg, 2005; Hagen og Jensen, 2016). Ettersom jeg ønsket å se på hvordan den manglende mobiliseringen av innvandrere i fagbevegelsen kan forklares på et mer overordnet strukturelt nivå, falt derfor valget på å snakke med personer i LO sentralt og sentralt i forbundene, ettersom det er her det koordinerende arbeidet mellom LO og forbundene foregår.

LO består av 25 forbund, og det var derfor viktig å finne ut av hvilke forbund som var mest relevante å kontakte. Jeg kontaktet fire forbund av ulik størrelse og innenfor ulike bransjer; Handel og Kontor, Fellesforbundet, Fagforbundet og Arbeidsmandsforbundet. Alle disse forbundene organiserer innenfor et bredt spekter av yrker, og man kan derfor tenke seg at disse har ulike interesser og erfaringer knyttet til arbeid med innvanderrepresentasjon og deltakelse. Dette er også forbund som har blitt intervjuet tidligere i sammenheng med studier av innvanderrepresentasjon i fagbevegelsen (Lund og Friberg, 2005), og muligheten for å studere funnene fra intervjuene i lys av sekundærkilder ble også større. Svakheten med dette er at man tenke seg at alle disse forbundene har en bevissthet rundt tematikken fra før, i motsetning til om jeg hadde kontaktet forbund som ikke tidligere har blitt intervjuet om innvanderrepresentasjon og deltakelse.

Av forbundene jeg kontaktet ble det til slutt avtalt og gjennomført dybdeintervju med en informant fra Handel og Kontor sentralt og en informant fra Fagforbundet sentralt. Fagforbundet er det største forbundet i LO, og organiserer om lag 395 000 medlemmer tradisjonelt innenfor offentlig sektor, men nå også i privat sektor (Fagforbundet, 2020). Handel og Kontor er et mindre forbund, som organiserer omlag 74 000 medlemmer

hovedsakelig i privat sektor (Handel og Kontor, 2020). Man kan derfor tenke seg at disse har ulike utfordringer og erfaringer med å samordne målsettinger og tiltak fra LO sentralt og nedover i organisasjonen. Fra LO sentralt ble det gjennomført intervjuer med to informanter, da jeg ønsket å snakke med en som jobber med koordinering og samordning i LO generelt, og en som har vært spesifikt involvert i å samordne tiltak og målsettinger mellom forbundene for innvandrerepresentasjon og deltakelse.

Grunnet anonymiseringsbehov og i tråd med retningslinjene til NSD vil ikke nøyaktig stilling eller informasjon som kan spores direkte til informantene bli oppgitt. Konkret stilling er heller ikke så relevant for analysen, annet enn at alle informantene jobber sentralt i LO og i forbundene, og har stillinger som innebærer koordinering og samordning mellom LO sentralt og nedover i forbundene.

4.2 Gjennomføring av intervjuer

Alle informantene jeg intervjuet er som nevnt personer med sentrale posisjoner enten i LO eller forbundene. Det er derfor viktig å reflektere rundt hvilke implikasjoner dette hadde for intervjusituasjonen. Intervjuer med informanter som sitter på sentrale stillinger i organisasjonen kan betegnes som eliteintervjuer (Harvey, 2011). Eliteintervjuer vil ofte være preget av at de man intervjuer har velformulerte tanker og meninger, og det kan også forekomme at informantene i eliteintervjuer sitter med et ønske om å forsvare eller legitimere seg selv eller organisasjonen (Harvey, 2011) Det er derfor viktig i eliteintervjuer å stille forberedt innenfor temaet man skal intervjuer om, og på bakgrunn av dette satte jeg meg på forhånd inn i styringsdokumenter og organisering av det enkelte forbundet og i LO.

Det er også i eliteintervjuer ansett som hensiktsmessig å benytte seg av intervjuer med åpne spørsmål, der begreper og temaer er nøye overveid på forhånd, men der informanten også får rom til å uttrykke sine tanker og meninger fritt ut ifra dette (Aberbach og Rockman, 2002). Intervjuene var derfor semistrukturerte, hvilket vil si at jeg på forhånd hadde definert noen overordnede temaer jeg ville diskutere, og noen spørsmål innenfor hvert tema (se vedlegg 1 og 2). Jeg brukte to ulike intervjumaler under intervjuene, ett for forbundene og ett for informantene fra LO sentralt. Dette var fordi jeg i intervjuene med LO sentralt var mest interessert i hvordan de opplevde å ha en koordinerende rolle ovenfor forbundene, og med Handel og Kontor og Fagforbundet hvordan de opplever at LO sentralt koordinerer forbundene rundt mobilisering av innvandrere. Det var i intervjuene også beregnet tid til å moderere og legge til spørsmål innenfor de ulike temaene, ettersom det også var av interesse

hva informantene selv opplevde som viktig i spørsmål om innvanderrepresentasjon og deltakelse i fagbevegelsen.

Intervjuene var beregnet til å vare i om lag en time, og ble alle gjennomført digitalt på grunn av smittehensyn i forbindelse med Covid-19. Dybdeintervjuer bør som oftest gjennomføres ansikt-til-ansikt for å ha mulighet til å skape en avslappet og fortrolig situasjon (Tjora, 2010, s. 124). Å gjennomføre digitale intervjuer kan ha svekket muligheten til å oppnå den ideelle intervjusituasjonen. Det var derfor viktig i starten av intervjuet å skape en god og tydelig ramme, ved å gi god informasjon om anonymitet, bruk av intervjuene i oppgaven og gangen i intervjuet, men også å skape rom for å snakke litt mer løst både i forkant av og i etterkant av intervjuet.

4.3 Pålitelighet og gyldighet

Jeg vil her redegjøre for, samt reflektere rundt påliteligheten og gyldigheten til oppgaven og funnene. Pålitelighet blir av Tjora (2010) forstått som hvordan forskerens egen posisjon og erfaringer kan ha påvirket prosessen, funnene og analysen av datamaterialet (Tjora, 2010, s.176). Forskningens gyldighet blir styrket dersom funnene er forankret i «aktuelle teorier og perspektiver, samt til tidligere forskning som er gjort innenfor samme tema og/eller med samme metoder» (Tjora, 2010, s.170).

Jeg har selv ingen tilknytning til LO eller noen av de involverte forbundene. Det som bør redegjøres for, er at intervjuene ble gjennomført uten lydopptak for å overholde personvernregler og retningslinjer for etisk forskning i tråd med NSD. Det vil derfor ikke forekomme direkte sitat fra intervjuene i oppgaven, og informantens svar vil kun legges fram gjennom mine ord. Dette kan tenkes å forsterke forskersubjektiviteten i tolkningen av funnene, ettersom leseren ikke selv får mulighet til å tolke svarene fra informanten². Tjora (2010) trekker fram at å redegjøre for hva som er valgt ut og utelatt fra intervjuer er viktig for å sikre påliteligheten til studiet (Tjora, 2010, s. 178). Ettersom notatene ble tatt underveis i intervjuet, kan man tenke seg at hva som har blitt notert og dermed valgt ut, i større grad kan ha blitt formet av subjektive tolkninger underveis i intervjuet. Det vil også være vanskeligere å redegjøre for hva som har blitt utelatt av informantens informasjon, hvilket kan tenkes å svekke påliteligheten til oppgaven.

² Forskersubjektivitet blir her forstått som den personlige påvirkningen forskeren har på forskningen, her mer bestemt i tolkningen av forskningen (Tjora, 2010, s. 22)

Gyldigheten er forsøkt styrket i oppgaven ved å forankre forskningsspørsmålet ut ifra tidligere forskning, og det jeg basert på tidligere funn og teoretiske innfallsvinkler så som et forskningsbehov på feltet. Oppgaven gir derfor mulighet til å gi et nytt perspektiv i forklaringen på den manglende mobiliseringen av innvandrere i fagbevegelsen, men vil fortsatt forankres i de funnene som allerede har blitt gjort i feltet.

Det som kan svekke gyldigheten til oppgaven, er at den i stor grad hviler på antakelsen om LO som en metaorganisasjon. Metaorganisasjonsteori forklarer i størst mulig grad samordningen mellom metaorganisasjonen og medlemsorganisasjonene på øverste nivå. Dette har også lagt grunnlaget for utvalget av informanter og datamaterialet i oppgaven, da jeg har sett mest på samordningen mellom LO og forbundene sentralt. Ettersom LO er en kompleks organisasjon med mange nivåer, kan man tenke seg at det også er andre instrumentelle trekk ved LO som ikke fanges opp gjennom datamaterialet eller det teoretiske rammeverket, og som også kan ha en forklaringskraft. Det er også verdt å nevne at LO består av 25 ulike forbund hvorav to er representert i oppgaven. Dette kan også svekke gyldigheten til oppgaven ettersom problemstillingen spør om instrumentelle trekk ved LO som helhet.

5. Empiri

Empirien i denne oppgaven vil som tidligere nevnt basere seg på funn fra dybdeintervjuene, samt styringsdokumenter i LO og sekundærkilder, i hovedsak FAFO-rapporter.

5.1 LOs organisasjonsstruktur og mandat

LO er en stor og kompleks organisasjon bestående av mange ulike nivåer og beslutningsarenaer. De ulike forbundene har sine respektive organisasjonsstrukturer og styringsmekanismer, og LO har i tillegg til sentralstyring også kontorer både på regionalt og lokalt nivå samt ulike sektorinndelte karteller (Løken og Pape, 2004). Det vil her kun bli redegjort for strukturen og mandatet til LO og forbundene på sentralt nivå, da dette i størst mulig grad kan si noe om samordningen mellom LO sentralt og forbundene.

LO har slik det står nedfelt i vedtektene som overordnet mandat:

«Å arbeide for at de tilsluttede forbund blir ledet etter felles retningslinjer, for på den måten, ved gjensidig solidarisk samvirke mellom forbundene og mellom medlemmene på den enkelte arbeidsplass, å skape enhet og kraft i arbeidet for å fremme og samordne lønnstakernes faglige, økonomiske, helsemessige, sosiale, forsikringsmessige og kulturelle interesser»
(Landsorganisasjonen, 2017)

Denne forståelsen av LOs mandat ovenfor forbundene kom også tydelig fram både av intervjuene med forbundene og LO sentralt, der det å koordinere fagbevegelsens politiske profil og forbundenes interesser opp mot særlig lønnsoppgjør ble forstått som en sentral del av LOs arbeid ovenfor forbundene. LO har med andre ord en tydelig koordinerende rolle ovenfor forbundene. Slik det kom fram fra intervjuene er allikevel denne rollen oftere forstått som å koordinere interesser heller enn aktiviteter i forbundene, og det er også i stor grad opp til forbundene selv i hvilken grad LO skal være involvert i deres arbeid.

LO har tre besluttede organer; kongressen, representantskapet og sekretariatet (Landsorganisasjonen, 2017b). Kongressen er det øverste organet i LO, og her samles alle forbundene hvert fjerde år for å vedta overordnede målsettinger for LO gjennom blant annet handlingsprogram, vedtekter, organisasjonsprogram og uttalelser for de neste fire årene (Landsorganisasjonen, 2017b). Forbundene er representert i alle de besluttede organene i LO, og LO er med andre ord i stor grad bygget opp som en demokratisk organisasjon, der alle forbundene er deltakende i beslutningsprosesser som angår hele organisasjonen.

Utover det som står nedfelt i LOs vedtekter, kom det også fram av intervjuene med LO sentralt at utvalgsarbeid er en viktig del av fagforbundenes møtepunkter. Utvalgene er ofte ledet av noen i LOs faglige avdelinger, som vil si ansatte i LO, og har som hovedmandat å bidra til felles diskusjon på tvers av forbundene rundt et spesifikt felt, slik som likestilling eller arbeid med etniske minoriteter. Forbundene velger selv hvor forpliktende utvalgsarbeidet skal være, og ble derfor i intervjuet med LO sentralt beskrevet som en «møteplass uten beslutningsmyndighet».

LO har som tidligere nevnt en koordinerende rolle ovenfor forbundene. Felles målsettinger og retningslinjer er derfor sett på som et ledd i å kunne koordinere forbundenes interesser og aktiviteter. Det kom allikevel fram av intervjuene at forbundene ikke er påkrevd å følge opp handlingsprogrammet, og den sterkeste føringen fra kongressen er at «Forbundenes vedtekter ikke må inneholde noe som strider mot Landsorganisasjonens vedtekter, formål og lovlige vedtak» (Landsorganisasjonen, 2017b). Det kom også tydelig fram både gjennom informantene fra LO sentralt og forbundene at de i stor grad ser på handlingsprogrammet som retningslinjer heller enn bindende målsettinger.

Fagforbundet fortalte at de har sitt landsmøte like etter LO-kongressen, imens Handel og Kontor har sitt Landsmøte i forkant av LO-kongressen. Hvorvidt målet er at vedtakene som fattes på kongressen skal være forankret i det forbundene har vedtatt på sine landsmøter, eller

om forbundenes landsmøter skal føre videre det som har blitt vedtatt på kongressen, virker derfor å variere. Spørsmålet om i hvilken grad det som blir vedtatt i kongressen legger føringer på forbundene har også tidligere blitt undersøkt gjennom spørreskjemaer, der omtrent halvparten av de som deltok svarte at de hadde diskutert hvordan de kunne følge opp vedtak og handlingsplan fra kongressen i sin organisasjon (Nergaard og Steen, 2016). Det er med andre ord ulikt hvorvidt det som blir vedtatt på kongressen formelt blir tatt videre inn i forbundenes arbeid.

5.2 Arbeidsdeling og samordning i LO

LO har siden 1957 vært inndelt etter «industriforbundsformen» (Nergaard og Stokke, 2016), hvilket vil si at forbundene er delt inn etter og organiserer innenfor ulike bransjer og sektorer av arbeidslivet. Man kan med andre ord si at fagforbundene er delt inn etter en horisontal arbeidsdeling, der formålspriippet ligger til grunn ved at målet for inndelingen har vært at ikke flere forbund skal være representert på en arbeidsplass, og for å unngå konflikter og konkurranse mellom forbund (Nergaard og Stokke, 2016).

I tillegg til å ha en horisontal arbeidsdeling, er fagbevegelsen i stor grad preget av en vertikal spesialisering innad i forbundene, der ulike arbeidsoppgaver er tildelt ulike nivåer av organisasjonen. Dette kommer blant annet til syne gjennom at fagbevegelsen har en svært desentralisert rekrutteringsstrategi, der «organisasjonsbygging og vervearbeid inngår som én av mange oppgaver for tillitsvalgte, og der ansvaret legges lokalt, så langt det er mulig» (Steen, 2018). Det at sentrale oppgaver i fagbevegelsen legges på et lavere nivå i organisasjonen, kjennetegner en utvikling i fagbevegelsen over flere land mot det som betegnes som en organisasjonsmodell (Ibsen og Tapia, 2017). Målet med denne modellen er å øke den generelle organisasjonsgraden i fagbevegelsen, men det har blitt pekt på at den vertikale spesialiseringen i denne modellen har ført til at «det langsiktige verve- og organiseringsarbeidet i praksis ofte blir nedprioritert av lokale tillitsvalgte til fordel for oppgaver som oppleves som mer presserende», og at det «vanskeliggjør sentral styring – og eventuell styrking – av innsatsen» (Steen, 2018).

Det kom fram fra intervjuet med LO sentralt at konkrete samarbeid på tvers av forbund sentralt nesten aldri finner sted, og at fagbevegelsen generelt er preget av at man tenker mer forbundsvis enn som en helhetlig fagbevegelse. I FAFO-rapporten «LO i Offentlig sektor» (2004), trakk man også fram at endring i fagbevegelsen ofte har vært preget av denne forbundsvise tenkingen:

«Endring er resultat av enkeltforbunds forsøk på tilpasning til en ny virkelighet, ikke ut ifra en helhetlig plan eller løsning for fagbevegelsen. Endringene kan være suboptimale løsninger som passer den enkelte forbundskonstellasjon, men ikke fagbevegelsen som helhet. For eksempel betyr slike forbundsdrivne prosesser at organisatoriske endringer nesten aldri går på tvers av forbund» (Løken og Pape, 2004).

Ettersom det er LO som ofte setter langsiktige planer for fagbevegelsen og forbundene som iverksetter, ser man derfor at mange av de langsiktige planene fra sentralt hold ofte ikke fører til en reell endring (Løken og Pape, 2004). Dette kom også til uttrykk gjennom intervjuet med LO sentralt. Når det i intervjuet ble spurt om hva som er mest utfordrende med å ha en koordinerende rolle ovenfor forbundene, svarte LO sentralt at man stor grad er avhengig av at det man vil koordinere oppfattes som viktig av forbundene selv, og at det oppleves som utfordrende å både lede an og få med seg forbundene samtidig.

5.3 LOs mobilisering av innvandrere i fagbevegelsen

Målsettinger rundt innvandrerdeltagelse og representasjon har som tidligere nevnt vært en del av LOs handlingsprogram siden 2001 (Daae-Qvale og Meyer, 2013; Landsorganisasjonen, 2001), og ble også ved den siste LO-kongressen vedtatt som en del av handlingsprogrammet:

«LO vil legge til rette for rekruttering og skoling av medlemmer og tillitsvalgte med etnisk minoritetsbakgrunn» (Landsorganisasjonen, 2017).

I spørsmålet om hvordan vedtaket har blitt fulgt opp fra sentralt hold, var det særlig tilrettelegging og bevisstgjøring som gikk igjen i hvordan LO sentralt jobber med dette. Det ble blant annet trukket fram at bevisstgjøring rundt viktigheten av en mangfoldig representasjon internt i LO har blitt en del av tillitsvalgtskoleringen. Utvalgsarbeid i utvalget som jobber med etniske minoriteter ble også trukket fram, der de fagforbundene som selv ønsker det kan være med for å utveksle erfaringer og å tilegne seg kunnskap om temaet. Det ble allikevel trukket fram som en utfordring med disse utvalgene at det ofte blir «mye snakk» og få konkrete tiltak.

I intervjuene med forbundene kom det ikke fram særskilte tiltak for innvandrerrepresentasjon og deltagelse, men de ga uttrykk for bevissthet rundt tematikken, og enighet om at dette er viktig å forbedre. Til spørsmålet om hvorfor man ikke har klarere strategier rundt dette, var det tydelig fra LO sentralt at en utfordring ligger i at de ulike forbundene møter ulike barrierer ettersom de jobber innenfor ulike bransjer og sektorer, og at det derfor er vanskelig å finne

konkrete tiltak som alle forbundene kan bli enige om. Kvotering av innvandrere inn i LOs organer ble av LO sentralt nevnt som et eksempel på et tiltak som kan være effektivt, men der det er for stor uenighet internt om dette strider imot likebehandlingsprinsippet i fagbevegelsen eller ikke til at det lar seg gjennomføre.

Det var tydelig gjennom intervjuene både med LO sentralt og med fagforbundene at å finne en klar problemforståelse knyttet til innvandrerrepresentasjon og deltakelse er utfordrende, og at dette har gjort det vanskelig å formulere konkrete tiltak og strategier. I intervjuene med forbundene kom det fram en forståelse av at innvandrerrepresentasjon er mer relevant for noen forbund å jobbe med enn andre, for eksempel forbund der sosial dumping³ er en utfordring, eller der organiseringsgraden generelt er lav og innvandrerandelen er høy. Det ble også uttrykt at det kan være utfordrende å komme med tiltak i forbund som organiserer i sektorer der det jobber få innvandrere, ettersom lav innvandrerandel blant deres medlemmer da ikke i samme grad oppleves som et åpenbart problem. I LO sentralt, derimot, virket det å være en forståelse av lav innvandrerrepresentasjon som et organisasjonsproblem, der LO som helhet bør sikte på å være representativt. LO sentralt snakket med andre ord i større grad om den helhetlige innvandrerrepresentasjonen i LO sine organer, der forbundene i større grad var opptatt av hvordan disse problemstillingene også er knyttet til forbundene sine utfordringer generelt. Forbundene pekte også på en positiv utvikling i antall tillitsvalgte med minoritetsbakgrunn, imens LO sentralt ga uttrykk for at det er en utvikling som har stått ganske stille.

6. Diskusjon

I diskusjonen videre vil funnene fra intervjuene, dokumentene og sekundærkildene bli drøftet ut ifra forståelsen av LO som en metaorganisasjon, og med et instrumentelt-strukturelt perspektiv til grunn.

Metaorganisasjonsteori argumenterer som tidligere nevnt for at metaorganisasjoner vil bruke lengre tid på å endres, da styringen vil foregå på en måte som ikke svekker medlemsorganisasjonenes autonomi (Ahrne og Brunsson, 2008). At dette også er gjeldende i LO, underbygges av at LO sentralt i intervjuene understrekte at det er forbundene selv som bestemmer i hvilken grad LO skal være involvert i deres aktiviteter. Det underbygges også

³ Sosial dumping blir her definert som «situasjoner der utenlandske arbeidstakere arbeider for vesentlig lavere lønn enn nasjonale arbeidstakere» (Stensvik, 2007)

gjennom at det som vedtas på kongressen ikke er bindende for forbundene, men at de selv velger hvordan de ønsker å ta det som er vedtatt videre inn i sine organisasjoner.

Det er også et sentralt trekk ved metaorganisasjoner at beslutningstaking er konsensusdrevne prosesser (Garaudel, 2020). Vedtakene som settes ender derfor opp med å fungere som overordnede retningslinjer heller enn klare mål, da dette vil være lettere for medlemsorganisasjonene å enes om. Uklare målsettinger og strategier rundt innvanderrepresentasjon og deltakelse har tidligere blitt pekt på som en utfordring i å mobilisere innvandrere i fagbevegelsen (Lund og Friberg, 2005). Når man ser på vedtaket rundt innvanderrepresentasjon og deltakelse fra kongressen i 2017, kan man tenke seg at dette fortsatt er gjeldende: «LO skal legge til rette for rekruttering og skolering av medlemmer og tillitsvalgte med etnisk minoritetsbakgrunn» (Landsorganisasjonen, 2017). Dette vedtaket uttrykker ikke en konkret målsetting, og sier heller ikke noe om hvem i LO eller hvordan dette skal bli gjennomført. Funnene fra intervjuene underbygde dette, ved at LO sentralt uttrykte at klare målsettinger er viktige for å kunne få til endring, men der både forbundene og LO sentralt samtidig uttrykte at endring må komme fra forbundene selv, og at strategier derfor må utarbeides individuelt.

Det at sentralstyringen i LO nedover mot forbundene ikke oppleves som sterk, må ikke forveksles med hvorvidt LO som organisasjon har slagkraft eller ikke. I det instrumentelle-strukturelle perspektivet er en sentral forståelse at organisasjonsstrukturer er formet på en måte som er hensiktsmessig for å oppnå det formålet organisasjonen har (Mintzberg, 1979, s.3; March og Olsen, 2006, s.5; Christensen og Lægred, 2008). Metaorganisasjonsteori forklarer at et sentralt mål for metaorganisasjoner er å fremme interessene til medlemsorganisasjoner, og at organisasjonen er strukturert deretter (Ahrne og Brunsson, 2008, s. 12). I LOs mandat lyder det at LO skal «skape enhet og kraft i arbeidet for å fremme og samordne lønnstakernes faglige, økonomiske, helsemessige, sosiale, forsikringsmessige og kulturelle interesser» (LO, 2017). Man kan derfor tenke seg at LO som organisasjon er strukturert på en slik måte at interesser skal kunne komme fra forbundene opp til LO sentralt, men at strukturen ikke på samme måte tilrettelegger for styring fra LO sentralt og nedover i forbundene. Dette underbygges blant annet ved at medlemsorganisasjonene utgjør alle beslutningsorganene i LO, og dermed har mange formelle arenaer for å fremme sine interesser ovenfor LO. Handel og Kontor har, slik det kom fram av intervjuet, sitt landsmøte i forkant av LO-kongressen. Dette underbygger også synet i enkelte forbund på kongressen som en arena

for å fremme sine interesser, heller enn en arena der det skal fattes vedtak som skal implementeres videre nedover i forbundene.

Metaorganisasjonsteori forklarer også at implementering av vedtak ofte vil være en mer tidkrevende prosess i metaorganisasjoner, ettersom vedtakene som fattes sentralt også må forankres innad i hver av medlemsorganisasjonene før tiltak kan settes inn (Ahrne og Brunsson, 2008, s.109). Det har i spørsmålet om i hvilken grad det som blir vedtatt i kongressen legger føringer på forbundene blitt utført en spørreundersøkelse der omtrent halvparten av de som deltok svarte at de hadde diskutert hvordan de kunne følge opp vedtak og handlingsplan fra kongressen i sin organisasjon (Nergaard og Steen, 2016). Dette tyder på at det i LO kan være et sprik mellom det som blir vedtatt sentralt og det som implementeres nedover i forbundene. Ettersom ingen av informantene i forbundene ga uttrykk for at det har blitt satt inn særskilte tiltak knyttet til innvandrerdeltagelse og representasjon, underbygger dette også at skillet på det som vedtas sentralt og det som implementeres i forbundene kan ha gitt utslag i mobiliseringen av innvandrere.

LO er også som nevnt strukturert med en horisontal arbeidsdeling mellom forbundene, og med en vertikal spesialisering innad i forbundene. Komplekse problemer vil ut ifra et instrumentelt-strukturelt perspektiv ofte kreve en større grad av horisontal samordning, særlig der organisasjonen er delt etter formålsprinsippet slik LO er (Nesheim et.al., 2019). Funnene fra intervjuene tyder på at spørsmålet om innvandrere i fagbevegelsen oppleves som et komplekst problem, og der det å definere og avgrense problemet er en stor del av utfordringen. Den generelle oppfatningen virker å være at ulike sektorer opplever ulike utfordringer, og at det derfor kreves ulike tiltak i hvert av forbundene for å møte dette. Samtidig er LO sentralt opptatt av den helhetlige representasjonen i organisasjonen, og uttrykte at det derfor er viktig å se på fagbevegelsen som helhet for å kunne forstå denne utfordringen. Forbundene så i større grad problemet forbundsvist, og man kan derfor tenke seg at en del av utfordringen er at det i LO sin forbundsinndelte struktur er utfordrende å formulere en felles problemforståelse, og dermed også å mobilisere felles ressurser, tiltak og målsettinger på tvers av arbeidsdelingene.

En viktig grunnantakelse i metaorganisasjonsteori er at organisasjoner er mer ulike enn individer, og at metaorganisasjoner derfor vil ha mer sprikende interesser å ta hensyn til enn individbaserte organisasjoner (Ahrne og Brunsson, 2008, s.143). Hverken i intervjuene med forbundene eller med LO sentralt ble det trukket fram en tydelig interesseforskjell mellom forbundene i spørsmålet om innvandrerrepresentasjon og deltagelse, og det ble uttrykt at alle

forbundene var enige om at den manglende mobiliseringen av innvandrere i fagbevegelsen var problematisk. Det som heller kom fram, var at ettersom forbundene har ulik størrelse, ulik grad av ressurser til å sette inn tiltak og også organiserer innenfor ulike bransjer, vil også i hvilken grad dette oppfattes som viktig og mulig å prioritere variere. Det kan derfor være vanskelig å enes om konkrete løsninger for å øke innvandrerdelen i fagbevegelsen slik som kvotering, ettersom dette vil ha ulik innvirkning på de ulike forbundene.

Metaorganisasjonsteori forklarer også at ulik problemforståelse kan påvirke muligheten til å bli enige om løsninger (Ahrne og Brunsson, 2008, s. 143). Dette virker også å være tilfellet i LO, ettersom problemforståelsen i forbundene ofte knyttes opp mot hvilken sektor eller bransje man organiserer i, og om dette er en bransje med mange innvandrere eller ikke. Problemet ble derfor av forbundene definert etter hvem som «trenger» å ta tak i det, der LO sentralt i større grad så på det som et helhetlig problem at LO ikke er representativ ovenfor befolkningen som helhet. Heller enn klare interesseforskjeller, virker det derfor som om ulik problemforståelse kan forklare hvorfor man ikke har tydeligere strategier og tiltak i forbundene.

7. En forklaring på manglende mobilisering?

Med forståelsen av LO som en metaorganisasjon og med bakgrunn i teorien og empirien som er presentert, er det særlig tre instrumentelle trekk ved LO som kan tenkes å forklare den manglende mobiliseringen av innvandrere i fagbevegelsen:

- 1) Ettersom LO er en metaorganisasjon der forbundene i stor grad fungerer som autonome organisasjoner, er målsettingene som settes på overordnet nivå ofte lite konkrete for at forbundene skal kunne enes, og det legges heller ikke noe press på forbundene om å gjennomføre vedtatte målsettinger.
- 2) LO sin desentraliserte struktur der overordnede målsettinger settes under kongressen, men der tiltak tilknyttet medlemsrekruttering og valg av tillitsvalgte må utarbeides og gjennomføres på forbunds nivå, fører til at det ikke alltid er en forbindelse mellom det som blir vedtatt sentralt og det som gjennomføres og settes inn av tiltak på forbunds nivå.
- 3) Den horisontale arbeidsdelingen mellom forbundene bidrar til at spørsmålet om innvandrerepresentasjon og deltakelse ofte blir knyttet opp mot ulike utfordringer de ulike sektorene og bransjene har, heller enn å bli forstått som en overordnet og helhetlig utfordring

for fagbevegelsen. Dette gjør det vanskelig å utarbeide konkrete og samordnede tiltak på tvers av forbundene.

Alle disse funnene peker på at det for LO sentralt har vært vanskelig å legge tydelige målsettinger og strategier for å øke innvanderrepresentasjonen og deltakelsen i fagbevegelsen, og kan underbygge hypotesen om at instrumentelle trekk ved LO kan være med på å forklare den manglende mobiliseringen av innvandrere i fagbevegelsen. Det er allikevel viktig å presisere at innvanderdeltakelse og representasjon er et komplekst spørsmål, som også må forklares ut ifra innvanderes egne interesser og preferanser for fagorganisering (Lund og Friberg, 2004; Cools et.al, 2019). Funnene kan derfor belyse hvorfor fagbevegelsen ikke har hatt tydeligere strategier og tiltak knyttet til dette, men kan ikke forklare det helhetlige bildet av hvorfor innvanderrepresentasjonen og deltakelsen er lavere enn for arbeidsstokken for øvrig. I tillegg kan man også tenke seg at institusjonelle faktorer ved LO slik som organisasjonskultur kan ha en forklaringskraft på den manglende mobiliseringen, og dette kan derfor også være interessant å studere videre.

LO har nylig startet opp et prosjekt i samarbeid med Norsk Folkehjelp, «Rik på mangfold- en fagbevegelse for alle», der målet er å skape en mer inkluderende fagbevegelse (Norsk Folkehjelp, 2020). Dette prosjektet skal gi mer direkte oppfølging av fagforbundene iblant annet spørsmål rundt innvanderrepresentasjon og deltakelse, og forplikter dem også mer i hva de selv må oppnå for å bli godkjent som et «Rik på mangfold»-forbund (Norsk Folkehjelp, 2020). Videre kunne det derfor vært interessant å studere effektene av dette prosjektet på mobiliseringen av innvandrere i fagbevegelsen, ettersom man kan tenke seg at en ekstern aktør som binder fagforbundene mer direkte opp mot konkrete tiltak kan gjøre betydningen av de instrumentelle trekkene i LO mindre.

8. Referanseliste

- Aberbach, J. og Rockman, B. (2002). Conducting and coding elite interviews. *Cambridge University Press*, 35(4), 673-676. <https://doi.org/10.1017/S1049096502001142>
- Ahrne, G. og Brunsson, N. (2008). *Meta-organizations*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Arnesen, D. (2018). *Mellom organisering, politikk og forvaltning. En studie av nasjonale paraplyorganisasjoner i Norge* (Rapport 2018: 1). Hentet fra <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/2500936>
- Berkowitz, H. og Dumez, H. (2012). The Concept of Meta-Organizations: Issues for Management Studies. *European Management Review* 16(13), 149-156. <https://doi.org/10.1111/emre.12076>
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. og Røvik, K. (2017). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T. og Lægreid, P. (2008). The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case. *Public Organization Review* 08(8), 97-116. Hentet fra <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s11115-008-0058-3.pdf>
- Daae-Quale, M. og Meyer, F. (2013). LO og fagforbundenes arbeid med innvandring og innvandrere 1970 – 2004. *Arbeiderhistorie* 2013, (146–166).
- Dzamarija, M. (2019, 5. mars). Slik definerer SSB innvandrere. Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/slik-definerer-ssb-innvandrere>
- Fagforbundet. (2020). Om Fagforbundet. Hentet 10.05.2020 fra <https://www.fagforbundet.no/om-fagforbundet/>
- Fimreite, A.L og Lægreid, P. (2008). Samordning – flernivåstyringens store utfordring. Eksemplet NAV. I Helgøy, I. og Aars, J. (red.): *Flernivåstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget
- Garaudel, P. (2020). Exploring meta-organizations' diversity and agency: A meta-organizational perspective on global union federations. *Scandinavian Journal of Management*, 36(1), 1-16. <https://doi.org/10.1016/j.scaman.2020.101094>
- Greve, A. (1995). *Organisasjonsteori- nyere perspektiver*. Oslo: Universitetsforlaget

- Hagelund, A. og Loga, J. (2009). *Frivillighet, innvandring, integrasjon. En kunnskapsoversikt* (Rapport 2009:1). Hentet fra https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmllui/bitstream/handle/11250/177672/VR_2009_1_web.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Hagen, I. og Jensen, R. (2016). Kan du representere meg? Rekruttering av tillitsvalgte blant innvandrere i Norge. *Søkelys på arbeidslivet*, 33(03), 208-227.
<https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-03-02>
- Handel og Kontor. (2020). Om Handel og Kontor i Norge. Hentet 10.05.2020 fra <https://www.hkinfo.no/Om-HK/Om-HK>
- Harvey, W. (2011). Strategies for conducting elite interviews. *Qualitative research*, 11(4), 431-441. <https://doi.org/10.1177/1468794111404329>
- Ibsen, C. og Tapia, M. (2017). Trade union revitalization: Where are we now? Where to next? *Journal of Industrial Relations*, 59(2), 170-191. <https://doi.org/10.1177/0022185616677558>
- Landsorganisasjonen. (2001). *Referat fra den 30. ordinære kongress 2001: Kongressens vedtak: Oslo 5.-11. mai 2001*. Hentet fra https://www.arbark.no/Digitale_dokumenter_kongressprotokoller_LO.htm#nil
- Landsorganisasjonen. (2005). *Referat fra den 31. ordinære kongress Oslo 7.-12. mai 2005 : Kongressens vedtak*. Hentet fra https://www.arbark.no/Digitale_dokumenter_kongressprotokoller_LO.htm#nil
- Landsorganisasjonen. (2009). *LOs 32. ordinære kongress 11.-15. mai 2009 : Kongressens vedtak*. Hentet fra https://www.arbark.no/Digitale_dokumenter_kongressprotokoller_LO.htm#nil
- Landsorganisasjonen. (2013). *LOs 33. ordinære kongress 3.-7. mai 2013 : Kongressens vedtak*. Hentet fra https://www.lo.no/contentassets/b4855a321c3f467fa185f953ed4aa454/los_handlingsprogram_2017-2021-1.pdf
- Landsorganisasjonen. (2017). *LOs handlingsprogram 2017-2021*. Hentet fra https://www.lo.no/contentassets/b4855a321c3f467fa185f953ed4aa454/los_handlingsprogram_2017-2021-1.pdf

- Landsorganisasjonen. (2017b). *LOs vedtekter*. Hentet fra https://www.lo.no/globalassets/dokumenter/vedtekter-og-retningslinjer/los_vedtekter_2017-2021.pdf
- Lund, M. og Friberg, J. (2004). *En inkluderende fagbevegelse? Innvandrere, arbeidsmiljø og fagorganisering i renholds- og hotell og restaurantbransjen* (Fafo-rapport 446). Hentet fra https://www.faf.no/media/com_netsukii/446.pdf
- Lund, M. og Friberg, J. (2005). *Én mann- én stemme? Fagbevegelsens strategier for inkludering av etniske minoriteter i Europeisk sammenheng* (Fafo-rapport 495). Hentet fra https://www.faf.no/media/com_netsukii/495.pdf
- Løken, E. og Pape, A. (2004). *LO i offentlig sektor. Fra vekst og hegemoni til omstilling og konkurranse* (Fafo-rapport 437). Hentet fra <https://www.faf.no/images/pub/2004/437.pdf>
- Nergaard, K., Barth, E. og Dale-Olsen, H. (2015). Lavere organisasjonsgrad, et spørsmål om nykommere? *Søkelys på arbeidslivet*, 32(1-2), 91-110. Hentet fra https://www.idunn.no/spa/2015/0102/lavere_organisasjonsgrad_et_spoersmaal_om_nykommere_
- Nergaard, K. og Steen, J. (2016). *LOs lokalorganisasjoner. Status og utfordringer* (Fafo-rapport 2016:01). Hentet fra <https://www.faf.no/images/pub/2016/20563.pdf>
- Nergaard, K. og Stokke, T. (2016). *Behandling av grensetvister i LO og forbundene* (Fafo-rapport 2010: 17). Hentet fra https://www.faf.no/media/com_netsukii/20161.pdf
- Nesheim, T., Gressgård, L. Hansen, K. og Neby, S. (2019). Gjenstridige problemer og tverretattlig samordning: Et analytisk rammeverk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(1), 28-50. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-02>
- Norsk Folkehjelp. (2020). Et arbeidsliv for alle. Hentet 15.05 2020 fra <https://folkehjelp.no/samfunnsengasjement/likestilling/rik-pa-mangfold>
- NOU 2003: 19. (2003). *Makt og demokrati. Sluttrapport fra makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Rogstad, J. (2002). Makt i det flerkulturelle arbeidslivet. I Brochmann, G., Borchgrevink, T. og Rogstad, J. (Red.), *Sand i maskineriet: Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge* (s. 85-108). Oslo: Gyldendal.

Scott, W. og Davis, G. (2007). *Organizations and Organizing: Rational, Natural and Open Systems Perspectives*. New York: Routledge

Simon, H. (1972). Theories of bounded rationality. I McGuire, C. og Radner, R. (Red.), *Decision and organizations* (s. 161-176). Amsterdam: North-Holland Publishing Company

Steen, J. (2018). *Organisering i servicesektoren. En analyse av fagforbundenes innsats for å bedre rekrutteringen* (Fafø-rapport 2018:24). Hentet fra <https://www.fafø.no/images/pub/2018/20673.pdf>

Stensvik, K. (2007). Sosial dumping og nasjonal regulering av arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår under EØS-reglene om fri bevegelse for tjenester. *Arbeidsrett*, 07(01), 1-54. Hentet fra

https://www.idunn.no/arbeid/2007/01/sosial_dumping_og_nasjonal_regulering_av_arbeidstakeres_lønns-_og_arbeidsv

Svensen, E. og Svensson, B. (2002). *Innvandrere i fagbevegelsen* (Fafø-rapport 392). Hentet fra https://www.fafø.no/media/com_netsukii/392.pdf

Tjora, A. (2010). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal.

9. Vedlegg

9.1 Vedlegg 1: Intervjuguide LO sentralt

Først av alt takk for at du ville stille!

Intervjuet vil vare i om lag 60 minutter. Du vil bli fullstendig anonymisert, og det vil kun bli oppgitt hvilke forbund jeg har intervjuet, og at det er snakk om noen i en sentral stilling i forbundet eller LO. Det vil heller ikke etterlates noen digitale spor fra intervjuet. Du har også mulighet til å lese over oppgaven før innlevering dersom du ønsker.

De sentrale temaene vi skal gjennom er LO samarbeid med forbundene generelt, LOs samordningsrolle ovenfor fagforbundene og LOs arbeid rundt mobiliseringen av innvandrere i fagbevegelsen.

1. Åpningsspørsmål

- a. Kan du først begynne med å fortelle litt om din rolle i LO?

2. Samarbeid mellom LO og forbundet (refleksjonsspørsmål)

- a. Kan du begynne med å beskrive forholdet mellom LO og forbundene generelt?
- b. Hva slags mandat vil du si LO har ovenfor forbundene?
- c. Hvilken koordineringsrolle har LO ovenfor forbundene?
- d. Hva er den største utfordringen i samarbeidet mellom LO og forbundene?
- e. Når noe er vedtatt på kongressen- hvordan jobber man med å følge opp dette nedover i forbundene?
- f. Hva tenker du er de viktigste virkemidlene LO har for å jobbe for at forbundene og LO jobber etter felles retningslinjer og mål?

3. Innvanderrepresentasjon og deltakelse i LO (refleksjonsspørsmål)

- a. Hva tenker du om posisjonen innvandrere har i fagbevegelsen i dag?
- b. Fra Kongressen i 2017 sier det i vedtektene at LO skal «legge til rette for rekruttering og skolering av medlemmer og tillitsvalgte med etnisk minoritetsbakgrunner». Hvordan gjøres dette i praksis?
- c. Hva slags type samarbeid har det vært mellom LO og fagforbundene på dette området?
- d. Hva ser du på som den største utfordringen for fagbevegelsen når det kommer til mobilisering av innvandrere?

- e. Opplever du at forbundene har ulike interesser når det gjelder overordnede mål som blir satt rundt rekruttering av innvandrere?

4. Avslutningsspørsmål

- a. Er det noe annet du ønsker å legge til, eller som du tenker det er relevant at vi snakker om?

9.2 Vedlegg 2: Intervjuguide fagforbund

Først av alt takk for at du ville stille!

Intervjuet vil vare i om lag 60 minutter. Du vil bli fullstendig anonymisert, og det vil kun bli oppgitt hvilket forbund jeg har intervjuet, og at det er snakk om noen i en sentral stilling i forbundet. Det vil heller ikke etterlates noen digitale spor fra intervjuet. Du har også mulighet til å lese over oppgaven før innlevering dersom du ønsker.

De sentrale temaene vi skal gjennom er forbundets samarbeid med LO generelt, forbundets arbeid med innvanderrepresentasjon og deltakelse og LO og forbundets samarbeid rundt dette.

1. Litt om forbundet (åpningsspørsmål)

- a. Kan du første begynne litt med å fortelle om hvordan forbundet er organisert og jobber?

2. Samarbeid mellom LO og forbundet (refleksjonsspørsmål)

- a. Hvordan vil du beskrive samarbeidet mellom LO og forbundet?
- b. LO sies jo å ha en samordnende rolle mellom fagforbundene. Hvordan opplever du at dette gjøres i praksis?
- c. Hvordan jobber forbundet for å følge opp det som blir vedtatt sentralt, slik som handlingsprogrammet?
- d. Hvordan opplever du at LO jobber ned mot forbundene for å nå de målsetningene som blir vedtatt gjennom f.eks. handlingsplanen?
- e. Hva tenker du er de viktigste virkemidler LO sentralt har for å følge opp målsettinger ovenfor forbundene?
- f. Hva er de største utfordringene i samarbeidet mellom LO og forbundet?

3. Innvanderrepresentasjon og deltakelse i forbundet og LO (refleksjonsspørsmål)

- a. Hva tenker du om posisjonen innvandrere har i fagbevegelsen i dag?
- b. Har forbundet noen særskilte tiltak som går på mobilisering av innvandrere?

- c. Opplever du at det er noe samarbeid generelt i fagbevegelsen når det gjelder å øke innvandrerrepresentasjonen og deltakelsen?
- d. Å få opp innvandrerandelen særlig blant tillitsvalgte er jo noe som ble vedtatt på forrige LO-kongress. Hvordan har LO sentralt fulgt opp dette ovenfor forbundet?
- e. Hva ser du på som den største utfordringen i å mobilisere innvandrere i fagbevegelsen?
- f. Opplever du at de ulike fagforbundene har like interesser når det gjelder dette?

4. Avslutningsspørsmål

- a. Er det noe annet du ønsker å legge til, eller som du tenker det er relevant at vi snakker om?

