

Åsmund Arup Seip

Om forhandlingsansvaret for lærerne

Åsmund Arup Seip

Om forhandlingsansvaret for lærerne

Fafo-notat 2019:02

© Fafo 2019
ISSN 0804-5135



Innhold

Forord	4
1 Innledning	5
Kilder	6
2 Den historiske bakgrunnen	7
Innføring av statlig lønnsregulativ også for folkeskolens lærere	7
Lærerne får forhandlingsrett etter tjenestetvistloven	9
3 Lærerorganisasjonene – samarbeid og sammenslåing	11
Norsk Lærers allianser	13
Lærerforbundets allianser	14
4 Endringer i lønns- og forhandlingssystem fram mot 2004	16
Arbeidsgiverorganisering og forhandlingssystem i kommunesektoren og staten	16
Samordning av forhandlingene i stat og kommune.....	17
Endring i kommunenes inntektssystem og kommunelovgivningen	18
Diskusjonen om forhandlingsansvaret for lærerne.....	20
Mer individuell lønn og lokale forhandlinger	21
5 Overføringen av forhandlingsansvaret til kommunene	24
Forhandlingsansvaret og de politiske partiene.....	24
Regjeringens vedtak om overføring av forhandlingsansvaret	25
Utdanningsforbundets håndtering av overføringen	26
6 Lønnsdannelse og forhandlingssystem etter 2004	29
Endringer i statlig og kommunalt tariffområde etter 2004	29
Lærernes lønnsutvikling.....	31
Hvordan er forutsetningene for overføringen i 2004 blitt fulgt opp?	36
Nasjonale standarder og likeverdig utdanningstilbud	38
Avsluttende bemerkninger.....	41
Litteratur	43

Forord

Lærerne i Norge er en yrkesgruppe som opp gjennom historien har hatt sine lønns- og ansettelsesvilkår regulert på særegne måter. Ansettelsen har vært regulert i egne skolelover, og lønnsfastsettelsen har i tiden etter andre verdenskrig og fram til 2004 blitt fastsatt gjennom forhandlinger med staten, selv om mange lærere var ansatt i kommuner og fylkeskommuner. Fra 2004 har forhandlingsansvaret for lærerne ligget til kommuner og fylkeskommuner.

Dette notatet er laget på oppdrag fra Utdanningsforbundet og tar sikte på å forklare hvorfor staten hadde forhandlingsansvaret for lærerne, og hvorfor det ble overført til kommunene og fylkeskommunene. Hensikten har vært å kaste lys over de faktorene som har vært avgjørende for hvordan forhandlingssystemet har vært organisert, i håp om at dette kan bidra til Utdanningsforbundets framtidige arbeid.

Jeg vil takke Utdanningsforbundet for at det har stilt materiale til disposisjon, og rette en særlig takk til Rasmus Gjestland, Gun Aamodt, Bjørg Sundøy, Eirik Lund og Trond Harsvik som har bidratt med kommentarer underveis i arbeidet. En takk også til forskerne Kristine Nergaard og Bård Jordfald på Fafo som har gitt kommentarer.

Oslo, januar 2019
Åsmund Arup Seip

1 Innledning

I 2004 ble forhandlingsansvaret for lærerne overført fra staten til kommunene og fylkeskommunene. Lærerne protesterte, men regjeringen mente det var nødvendig å samle arbeidsgiveransvaret for lærerne hos kommunene som var skoleeiere, og som betalte lærernes lønn.

Dette notatet forsøker å forklare hvorfor staten hadde forhandlingsansvaret for lærerne, og hvorfor det ble overført til kommunene. For å få et bilde av denne utviklingen har det vært nødvendig å gå tilbake i tid og se på den historiske bakgrunnen for hvorfor de kommunalt ansatte lærerne havnet på statens lønnsregulativ. Lærerne har gjennom historien vært knyttet til ulike skoleslag og vært organisert i en rekke forbund. Dette har preget lærernes interesser. Utviklingen i skolen har gjort at lærerne i dag er en langt mer homogen gruppe, der den største organisasjonen, Utdanningsforbundet, samler ledere og pedagogisk personale i barnehager, grunnskole, videregående opplæring og i universitet- og høyskolesektoren. Organisasjonen har avtaler i både private og offentlige tariffområder, men lærerne i grunnskolen og i den videregående skolen er hovedsakelig samlet i kommunal sektor.

Det andre kapittelet i dette notatet tar for seg innføringen av et statlig lønnsregulativ i 1948 og hvorfor lærere i folkeskolen ble ført inn i regulativet. Lærerorganisasjonene forhandlet lønn med staten, og da tjenestetvistloven ble vedtatt i 1958, fikk også folkeskolelærerne rett til å inngå tariffavtaler med staten.

Forhandlingene om lønn i staten ble ført av hovedsammenslutningene. Å ha tilknytning til en hovedorganisasjon eller inngå allianse med andre organisasjoner var derfor nødvendig for å få innflytelse. Kapittel 3 handler om hvilke organisasjoner som ble slått sammen, hvilke allianser lærerorganisasjonene inngikk, og hvilken tilknytning til hovedsammenslutninger lærerorganisasjonene valgte fram til dannelsen av Utdanningsforbundet og Utdanningsgruppenes hovedorganisasjon (UHO), senere Unio.

Fra midten av 1980-tallet skjedde det en rekke endringer i lønns- og forhandlingssystemet som fikk betydning for hvordan politikerne så på ordningen med statlig forhandlingsansvar for lærere. Kapittel 4 tar for seg hvordan KS ble en arbeidsgiverorganisasjon for alle kommuner og fylkeskommuner og fikk forhandlingsfullmakt av kommunene og fylkeskommunene. Endringen gjorde at KS reiste krav om å få forhandlingsansvar også overfor lærerne. Samtidig skjedde det en endring av kommunenes inntekts- og styringssystem. I stedet for øremerkede midler fikk kommunene og fylkeskommunene rammebevilgninger og ansvar for selv å styre bruken av økonomiske midler. Målet var å gi kommunene større lokal handlefrihet og sikre rasjonell bruk av offentlige midler. Denne tankegangen slo også inn i lønns- og arbeidsgiverpolitikken. Både i staten og kommunene skjedde det en utvikling i retning av mer lokal og individuell lønnsdannning, og arbeidsgiverpolitikken ble rettet inn mot mål- og resultatstyring med større rom for lokale beslutninger og lokal variasjon. Disse endringene blåste liv i diskusjonen om forhandlingsansvaret og hvordan også lærernes lønnsdannning bedre kunne tilpasses endringene i lønns- og forhandlingssystemene.

Kapittel 5 handler om selve overføringen av forhandlingsansvaret fra staten til kommunene. Hvordan stilte de ulike politiske partiene seg til en slik overføring, og hvordan reagerte Utdanningsforbundet da overføringen var en realitet? Utdanningsforbundets

håndtering av saken fikk betydning for det avtaleverket som ble utformet og skulle gjelde etter at overføringen hadde funnet sted.

Lærerorganisasjonene var på flere områder kritiske til lønns- og forhandlingssystemet i kommunene. Etter 2004 har det skjedd en utvikling som lærerne har tatt del i. Kapittel 6 gir en gjennomgang av noen av endringene i det kommunale og statlige tariffområdet etter 2004 og ser på lønnsutviklingen innenfor ulike tariffområder. Avslutningsvis behandler kapittel 6 spørsmålet om hvorvidt forutsetningene for overføringen av forhandlingsansvaret har blitt oppfylt, og om hvorvidt nasjonale standarder og målet om et likeverdig utdanningstilbud er forlatt fordi forhandlingsansvaret er flyttet over fra staten til kommunene og fylkeskommunene.

Etter hvert avsnitt vil leseren finne en kort punktvis oppsummering av sentrale tema i avsnittet. Disse er ment å gi støtte til lesingen og gjøre det lettere å samle trådene i det som er en ganske kompleks utvikling der bare enkelte aspekter kan fanges opp i en framstilling som dette.

Kilder

I notene til teksten vil det stå referanse til de kildene som er brukt. For referanser og sitater fra media der det kun er oppgitt dato, er alle referanser hentet fra Retrievers mediearkiv. Enkelte steder er det angitt en nettside når referansen er hentet direkte fra nettet. For NOU-er og innstillinger er full referanse oppgitt i litteraturlisten sist i notatet. For regjeringsproposisjoner og stortingsdokumenter er det bare oppgitt dokumenttype og nummer. Dokumentene er hentet ut i Stortingets base over historiske dokumenter (www.stortinget.no). Det er gjennomført intervju med Odd Jørgen Sørensen, som har vært tilknyttet både Norsk Lærergilde og LO Stat.¹

¹ Odd Jørgen Sørensen har vært representant fra Buskerud i Lærergildets landsstyre og stilte til valg som nestleder i 1994, men ble slått av Gjertrud Eggen. Sørensen gikk på midten av 1990-tallet over i stilling som utreder i LO Stat der han senere ble nestleder og spesialrådgiver. Han har vært medlem av Arbeidsretten i saker som behandles etter tjenestetvistloven.

2 Den historiske bakgrunnen

I 1948 ble det innført et nytt felles statlig lønnsregulativ i Norge. Det regulativet samlet statsansatte i alle etater og skulle sikre en enhetlig og oversiktlig lønnsfastsetting for statens tjenestemenn. Det skulle også gi staten oversikt i forhandlingene med tjenestemannsorganisasjonene om lønns- og arbeidsvilkår. Men regulativet omfattet i tillegg lærerne i folkeskolen, som var kommunalt ansatte. Hvorfor skulle lærernes lønn føres opp i statsregulativet, og hvorfor skulle staten forhandle lønn med kommunalt ansattes organisasjoner?

Før 1948 var lønssystemene for folkeskolelærere forskjellige i byene og på landet. Det fantes egne lover som regulerte folkeskolelærernes rettsstilling, én lov for folkeskolen på landet og én lov for byfolkeskolen. Lønn og arbeidstid kunne variere fra kommune til kommune.² Folkeskolelærerne, både på landet og i byene, var ansatt av kommunene og rettslig sett kommunale tjenestemenn. Dette var fastsatt i de to skolelovene. Lovene fastsatte også at det skulle settes opp en lønnsvedtekt for de ulike gruppene lærere, og at Stortinget skulle fastsette en minstelønn. Som del av lærernes lønn ble det betalt et statsbidrag, fastsatt av Stortinget.³ De to største organisasjonene som organiserte folkeskolens lærere, var Norges Lærerlag og Norges Lærerinneforbund. Det fantes også noen andre mindre forbund, og i perioder hadde lærerne og lærerinnene i Oslo sine egne organisasjoner.

Lærerne i den høyere skolen, realskolen og gymnaset, var enten embetsmenn eller statstjenestemenn ansatt av departementet. Deres ansettelse ble regulert i lov om høiere almennskoler av 1935. Dette gjaldt lærerne både i statlige skoler og i kommunale høyere skoler.⁴ Lærerne i de kommunale skolene kunne likevel motta kommunale lønnstillegg. Lærerne i den høyere skolen var vanligvis organisert i Norsk Lektorlag som sto tilsluttet Embetsmennesenes Landsforbund.

Det gjaldt egne lover for folkeskolen i byen og folkeskolen på landet.

- Lønn og arbeidstid kunne variere fra kommune til kommune.
- Folkeskolelærerne var ansatt i kommunen.
- Lærerne i den høyere skolen var embetsmenn eller statsansatte.

Innføring av statlig lønnsregulativ også for folkeskolens lærere

De store forskjellene i lønn mellom by og land, og mellom store og små kommuner på landet, førte til en ikke ubetydelig interessemotsetning mellom ulike lærergrupper. Særlig blant folkeskolelærerne på landet var det mange som ønsket å bli regnet som statstjenes-

² Meløy 1983:53

³ Statens lønnskomité 1948:3 f.

⁴ Jakhelln 1995

temenn. Men sterke krefter i Norges Lærerlag gikk i utgangspunktet imot dette. Organisasjonen satset på at konkurranse skulle øke lønningene. «Hadde lærerne vært rendyrkede statstjenestemenn», hevdet lederen i Norges Lærerlag, Kaare Norum, i 1946, ville de aldri lønnsmessig «stått hvor de står idag».⁵

I 1947 bestemte Stortinget at folkeskolens lærere skulle ha den samme lønnsordningen som var vedtatt gjennomført for statstjenestemenn. Kirkedepartementet ba om at lærernes lønninger måtte bli drøftet av Statens lønnskomité som var nedsatt etter krigen for å sannere de gamle etatsbaserte lønnsystemene og opprette et nytt forenklet lønnsystem i staten.⁶ Statens lønnskomité la i sin innstilling de samme prinsipper til grunn for utforming av nytt regulativ for folkeskolens lærere som den hadde lagt til grunn for andre statstjenestemenn. Lønnen skulle avpasses etter arbeidets omfang og ansvar, og menn og kvinner skulle lønnes likt.

Statens lønnskomité satte lærernes avlønning i direkte sammenheng med skolens posisjon i samfunnet: «Å sørge for en god undervisning for alle landets barn er mer og mer blitt ansett for å være en statsoppgave», mente komiteen. «Staten er derfor direkte interessert i at skolens tjenestemenn lønnsmessig står i en slik stilling at skolen som helhet får den største effektive nytte av deres arbeidskraft.»⁷ For å sikre «at barna og ungdommen får en god opplæring, uansett hvor de bor i landet», burde lærerne «føres inn på statens lønnsregulativ og bli stilt på like linje med statens tjenestemenn når det gjelder forhandlingsrett og lønnsrevisjoner», anbefalte Statens lønnskomité.⁸

Det er viktig å merke seg at noe av bakgrunnen for dette standpunktet var erfaringene fra mellomkrigstiden. Da hadde en rekke kommuner så dårlig råd at lærerne enkelte ganger måtte vente i mange måneder før de fikk utbetalt lønn.⁹ Komiteen mente også at de kommunale lønnstilleggene kunne skape problemer. Norges Byforbund og Norges Herredsforbund hadde klaget på at de varierende lønnstilleggene skapte konkurranse mellom kommunene, og at ulike tillegg kunne føre til arbeidstvister innad i de enkelte kommunene.¹⁰ De rike kommunene, og dette var vesentlig bykommuner og kommuner som lå rundt de største byene, har kunnet «suge til seg de beste lærekrefter», konkluderte Statens lønnskomité.¹¹ Dette var ikke samfunnet tjent med, mente komiteen, som anbefalte at kommunale lønnstillegg ble avvirket.¹² I 1947 registrerte Norsk Lektorlag 61 kommuner som ga kommunale tillegg til lærere i den høyere skolen. Tilleggene kunne være betydelige.¹³

I tråd med forslaget fra Statens lønnskomité ble et nytt lønnsregulativ for lærere i folkeskolen vedtatt av Stortinget i 1948.¹⁴ Det gamle minstelønnsystemet ble avløst av et normallønnsystem der regulativlønnen ble fastsatt av Stortinget etter forhandlinger med

⁵ Kaare Norum 1946, cit. Hagemann 1992:279

⁶ Statens lønnskomité 1948:62

⁷ Statens lønnskomité 1948:14

⁸ Statens lønnskomité 1948:14 f.

⁹ Statens lønnskomité 1948:28

¹⁰ Statens lønnskomité 1948:23 f.

¹¹ Statens lønnskomité 1948:14, 23

¹² Statens lønnskomité 1948:24

¹³ Mens grunnlønn for en lektor var rundt 6000 kroner, kunne kommunale tillegg komme opp i 2000 kroner. Kristiansen 1992:197 f.

¹⁴ Endringen gjaldt lærere i folkeskolen, framhaldsskolen og i ungdomsskolen som blant annet omfattet folkehøgskolene.

tjenestemannsorganisasjonene på lik linje med de statsansatte lærerne i den høyere skolen.¹⁵ Med det nye systemet tok staten på seg det fulle ansvaret for å utrede lærernes lønninger, som med visse unntak skulle være like over hele landet. På ett punkt valgte regjeringen likevel ikke å følge anbefalingene fra Statens lønnskomité. Det kunne finnes steder «hvor et tillegg til lønnen [...] kan være nødvendig», ikke minst for å gjøre det mulig for kommunene å skaffe lærekrefter, mente departementet.¹⁶ Regjeringen foreslo derfor å beholde mulighet for at kommunene kunne gi kommunale lønnstillegg til lærere, «i den utstrekning de godkjennes» av statsmyndighetene.¹⁷

Statlig lønnsregulativ ble innført for folkeskolens lærere i 1948 for

- å sikre god undervisning i hele landet
- å gjøre forskjellene mellom skoler i byen og på landet mindre
- å hindre konkurranse om lærerkreftene
- å hindre arbeidstvister på grunn av ulike lønnsforhold
- Endringen skapte større likhet med lærerne i realskolen og i gymnaset som var statsansatte tjenestemenn og embetsmenn.

Lærerne får forhandlingsrett etter tjenestetvistloven

De forhandlingene som ble ført mellom staten og tjenestemennene, og mellom staten og lærerorganisasjonene, før 1958, førte ikke formelt til inngåelse av tariffavtale. Formelt var det Stortinget som fastsatte lønningene, men i praksis ble avtalene med organisasjonene akseptert. Men flere store streikekonflikter på 1950-tallet satte Stortinget under press. I 1950 var det strid om de kommunale tilleggene, og Norsk Lektorlag varslet streik i flere kommuner og gjennomførte en streik i Harstad.¹⁸ I Oslo-skolen meldte folkeskolelærerne seg ut av Norges Lærerlag og gikk i 1953 til streik for å få økt det kommunale tillegget. Etter at lærerstreiken og en streik blant NRKs funksjonærer var avsluttet, ba stortingskomiteen om å få forhandlingsordningen utredet. Det var på høy tid, mente Stortinget, å få etablert en forhandlingsordning som i større grad kunne binde organisasjonene og gi oppslutning om forhandlingsresultatene også i staten.

Noen år etter la regjeringen fram forslag til ny lov om offentlige tjenestetvister. Denne loven skulle gi statstjenestemennenes organisasjoner rett til å inngå tariffavtale med staten. De kommunalt ansatte lærerne skulle også komme inn under loven, og lærerorganisasjonene som forhandlet lønn med staten, skulle få forhandlingsrett. Men forhandlingsretten ble begrenset. For det første ble det stilt krav til at en forhandlingsberettiget organisasjon hadde en viss størrelse. Den måtte ha minst 50 tjenestemenn som medlemmer og omfatte minst halvparten av tjenestemennene i landet i vedkommende etat, tjenestegren eller yrke. Organisasjoner som oppfylte disse kravene, fikk forhandlingsrett overfor sitt fagdepartement. For å få forhandlingsrett med departementet som håndterte lønns spørsmål, stilte loven krav om at organisasjonen var en hovedsammenslutning. En hovedsammenslutning måtte ha minst 7000 medlemmer (dette kravet ble økt til 10 000 i 1969) og omfatte tjenestemenn i minst fem etater. Begrensningene var laget for å hindre

¹⁵ Lærerne som ikke var statstjenestemenn, hadde ikke formelt forhandlingsrett etter forhandlingsloven av 1933, men siden det var Stortinget som fastsatte lønningene, ble de i praksis gitt mulighet til å forhandle med staten. Ot.prp. nr. 20 (1958), s. 3.

¹⁶ St.prp. nr. 135 (1948), s. 8

¹⁷ St.prp. nr. 135 (1948), s. 8

¹⁸ Kristiansen 1992:200

at små organisasjoner eller lokale grupper fikk forhandlingsrett om det som senere ble hetende hovedtariffavtalen.¹⁹

Den nye loven ga hovedsammenslutningene en sentral rolle. For Norsk Lektorlag og lærerne i den høyere skolen var dette ikke noe umiddelbart problem. De sto tilsluttet hovedsammenslutningen Embetsmenneses Landsforbund. For Norges Lærerlag skapte imidlertid loven problemer, og organisasjonen krevde status som hovedsammenslutning. Det fikk lærerlaget ikke, men sammen med Befalets Fellesorganisasjon fikk organisasjonen en spesialordning med rett til å framsette krav overfor Lønns- og prisdepartementet.²⁰ Betingelsen var at organisasjonen hadde minst 7000 medlemmer og representerte over halvparten av lærerne i landet. Det hadde Norges Lærerlag, men ikke Norges Lærerinnforbund. Under press fra departementet dannet de to lærerorganisasjonene i 1960 et «fellesutvalg» som skulle samordne krav fra de to organisasjonene og føre forhandlinger på organisasjonenes vegne.²¹ Da Stortingets administrasjonskomité behandlet saken, uttalte den at det var rimelig å gi organisasjonene for folkeskolens lærere en særstilling og å la dem få delta under de generelle lønnsforhandlingene, men at de likevel ikke ville bli likestilt med hovedsammenslutningene.²²

Tjenestetvistloven ga organisasjonene i staten rett til å inngå tariffavtale:

- Hovedsammenslutningene skulle forhandle lønn med staten.
- Norges Lærerlag var ikke tilsluttet noen hovedsammenslutning, men fikk en særstilling.
- Fellesutvalget for lærerorganisasjonene fikk rett til å fremme lønnskrav og observasjonsstatus under forhandlingene.
- Norsk Lektorlag var medlem av hovedsammenslutningen Embetsmenneses Landsforbund.

¹⁹ Ot.prp. nr. 20 (1958), s. 42

²⁰ De to organisasjonene fikk også en særrepresentasjon i Statens lønnsutvalg. Ot.prp. nr. 20 (1958), s. 35. Befalets Fellesorganisasjon ble i 1964 splittet, og organisasjonen meldte seg inn i en hovedsammenslutning. Særordningen for landsomfattende organisasjon av militære tjenestemenn ble derfor avvirket i 1969. Ot.prp. nr. 34 (1968-1969), s. 11 f.

²¹ Meløy 1983:85 f.

²² Innst. O. V. (1958) cit. Ot.prp. nr. 34 (1968-1969), s. 11

3 Lærerorganisasjonene – samarbeid og sammenslåing

Da tjenestetvistloven var vedtatt, måtte Norges Lærerlag vurdere hvordan organisasjonen best kunne ivareta medlemmenes interesser i det nye forhandlingssystemet.²³ Skulle organisasjonen søke samarbeid med andre lærerorganisasjoner eller gå inn i en hovedsammenslutning? De tre hovedsammenslutningene var Statstjenestemannskartellet, som samlet LO-forbundene og hadde over 53 000 medlemmer, Statstjenestemannsforbundet, med rundt 11 000 medlemmer, og Embetsmennenes Landsforbund som hadde litt under 10 000 medlemmer.²⁴ Norsk Lektorlag sto tilsluttet Embetsmennenes Landsforbund og hadde gjennom hovedsammenslutningen full forhandlingsrett.

Fra midten av 1960-tallet og fram til årtusenskiftet skjedde det en rekke sammenslåinger av lærerorganisasjoner. Figur 3.1 gir en oversikt over de mest sentrale.

Barnehagelærerinneforbundet gikk inn i Norges Lærerlag i 1965. Den gang hadde bare 2,1 prosent av barna i førskolealder barnehageplass. Denne andelen steg til rundt 20 prosent i 1980 og over 50 prosent ved årtusenskiftet.²⁵ I samme periode steg antallet førskolemedlemmer i organisasjonen til rundt 17 000.²⁶ Barnehagene var organisert innenfor en rekke tariffområder med en hovedvekt i kommunal sektor. Dette gjorde at Norsk Lærerlag også ble part i tariffavtalene i de kommunale tariffområdene. Med økende antall førskolelærere fikk tariffområdet gradvis større betydning for organisasjonen.

Samarbeidet i Fellesutvalget om lønnsforhandlinger i staten førte Norges Lærerlag og Norges Lærerinneforbund nærmere sammen, og i 1966 slo de to organisasjonene seg sammen og dannet Norsk Lærerlag. Fordi Norsk Lærerlag ikke var anerkjent som hovedsammenslutning, forsøkte organisasjonen å etablere et samarbeid med andre organisasjoner for undervisningspersonell, først gjennom det som ble kalt Samnemnda for undervisningspersonell, senere gjennom dannelsen av Fellesutvalget for undervisningsorganisasjoner i 1976.²⁷ I 1970 besto Samnemnda av over 20 lærerorganisasjoner, mens Fellesutvalget bare besto av seks, der Norsk Lærerlag og Norsk Lektorlag var de største.²⁸

²³ Meløy 1983:82

²⁴ Seip 1997:318

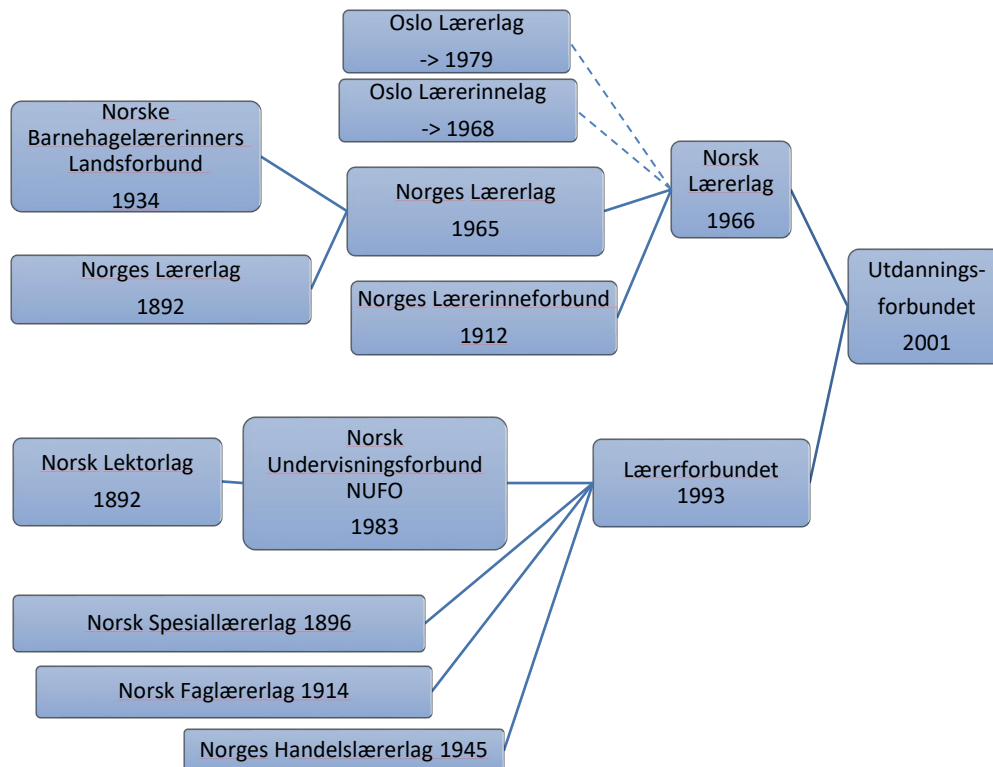
²⁵ Rovde 2004:196, 199

²⁶ Rovde 2004:202

²⁷ Christensen 1983:275

²⁸ De seks organisasjonene var Norsk Lærerlag, Norsk Lektorlag, Norsk yrkes- og husstellærerlag, Norges Handelslærerlag, Norsk Spesiallærerlag og Maritim Lærerforening. Christensen 1983:275 note 243

Figur 3.1 Forenklet oversikt over sammenslåinger av lærerorganisasjoner med etableringsår (Oslo Lærerinnelag og Oslo Lærerlag med årstall for innmelding i Norsk Lærerlag).



Samarbeidet mellom lærerorganisasjonene handlet mer om skolepolitiske spørsmål enn lønnspolitiske, og samarbeidsaktiviteten var lav. Norsk Lærerlag klarte ikke å bygge ut samarbeidet til en hovedorganisasjon.²⁹

Norsk Lektorlag hadde fra organisasjonen ble dannet i 1892, organisert lærere i den høyere skolen og slik sett vært en søsterorganisasjon til Norsk Lærerlag. Men utviklingen av skoleverket og introduksjonen av niårig folkeskole endret det todelte arbeidsmarkedet som hadde vært mellom folkeskole og høyere skole. Både Norsk Lærerlag og Norsk Lektorlag ville organisere lærere i den nye ungdomsskolen som gradvis ble innført på 1960-tallet, og organisasjonene ble dermed konkurrenter. Lærerne i folkeskolen var som tidligere ansatt av kommunene, mens lov om realskoler og gymnas av 1964 fortsatt slo fast at lærerne her skulle være statsansatte, men ikke lenger embetsmenn ved nyansettelser. Med lov om videregående opplæring av 1974 ble imidlertid ansettelsesmyndigheten overført til fylkeskommunene. Norsk Lektorlag tok i 1983 navnet Norsk Undervisningsforbund (NUFO) og slo seg i 1993 sammen med tre andre lærerorganisasjoner, Norges Handelslærerlag, Norsk Faglærerlag og Norsk Spesiallærerlag, og dannet Lærerforbundet.

På slutten av 1990-tallet søkte Norsk Lærerlag og Lærerforbundet sammen og dannet i 2001 en ny organisasjon under navnet Utdanningsforbundet. Samme år ble hovedsammenslutningen Utdanningsgruppenes hovedorganisasjon (UHO) etablert. UHO endret navn til Unio i 2005.

²⁹ Davidsen 1975:57 f.

Lærerorganisasjonene vokste med skole- og barnehageutbygging og slo seg sammen.

- Barnehagelærerinneforbundet, med hovedtyngden i kommunal sektor, gikk inn i Norges Lærerlag i 1965.
- Norges Lærerlag og Norges Lærerinneforbund ble slått sammen i 1966 og tok navnet Norsk Lærerlag.
- Utbyggingen av niårig grunnskole visket ut forskjellene på lærere i folkeskole og høyere skole.
- Fra 1974 ble lærerne i videregående skole ansatt av fylkeskommunen.
- Flere forbund gikk sammen og dannet Lærerforbundet i 1993.
- I 2001 ble Utdanningsforbundet dannet ved at Norsk Lærerlag og Lærerforbundet slo seg sammen.

Norsk Lærerlags allianser

Norges Lærerlag valgte å stå utenfor hovedsammenslutningene og i stedet samarbeide med Norges Lærerinneforbund. Men under lønnsforhandlingene i 1962 og 1964 fikk ikke Fellesutvalget for Norges Lærerlag og Norges Lærerinneforbund delta som fullverdig part i forhandlingene. Fellesutvalget klaget på at deres forhandlinger fulgte etter at hovedsammenslutningene hadde forhandlet, og at lærerne derfor bare måtte akseptere forhandlingsresultatet. Da tjenestetvistloven var oppe til revisjon i 1969, ba Norsk Lærerlag, som organisasjonen nå het, om at det ble lovfestet at organisasjonen under forhandlinger om generelle lønns- og arbeidsvilkår skulle likestilles med hovedsammenslutningene. Departementet avviste Lærerlagets krav og henviste til at Norsk Lærerlag ikke representerte medlemmer i minst fem etater, slik kravet var til en hovedsammenslutning.³⁰ Fra 1966 var likevel praksis at Norsk Lærerlag fikk delta som observatør i forhandlingene og i meklingen sammen med hovedsammenslutningene, og departementet forutsatte at denne praksisen kunne fortsette.³¹

I mangel på støttespillere blant lærerorganisasjonene søkte Norsk Lærerlag samarbeid med Statstjenestemannskartellet i LO (LO Stat fra 1996). Samarbeidet utviklet seg utover på 1970-tallet, og i 1980 inngikk de to organisasjonene en formell samarbeidsavtale. Landsmøtet i Norsk Lærerlag godkjente samarbeidsavtalen på betingelse av at LO ikke skulle konkurrere om å organisere lærere i grunnskolen, og at Lærerlaget skulle forbli en selvstendig og partipolitisk uavhengig organisasjon.³²

Dette samarbeidet ble viktig for organisasjonens lønnspolitikk. Kartellet kunne stille seg bak lærernes krav i bytte mot støtte til egne grupper. For LO var det viktig at Norsk Lærerlag ikke søkte samarbeid med akademikergruppene og YS. LO så samarbeidet med Lærerlaget som en mulighet til å øke sin innflytelse i statlig sektor der lærerne utgjorde en ikke ubetydelig gruppe. I staten ga samarbeidet mellom Norsk Lærerlag og Statstjenestemannskartellet et flertall av de ansatte.³³

Men de to organisasjonene hadde også sammenfallende interesser i skolepolitikken. De to organisasjonene avtalte å styrke kontakten mellom skole og arbeidsliv og arbeidet sammen i barnehagepolitikken.³⁴ Samarbeidet ble bygget ut både sentralt og lokalt, og da

³⁰ Ot.prp. nr. 34 (1968-1969), s. 12

³¹ Dahl 1979:37

³² Christensen 1983:277 f.

³³ Nergaard 1993:56

³⁴ Rovde 2004:183

organisasjonene som forhandlet i kommunal sektor, dannet forhandlingssammenslutninger i 1984, tiltrådte Norsk Lærerlag samarbeidet i LOK sammen med LO-forbundene i kommunal sektor.

Det er lite tvil om at Norsk Lærerlags nære bånd til LO bidro til å stoppe flere av myndighetens framstøt for å overføre forhandlingsansvaret for lærerne til KS. LO stilte seg under hele perioden med samarbeid negativ til en slik overføring.³⁵

Norsk Lærerlag etablerte et nært og varig samarbeid med Statstjenestemannskartellet / LO Stat.

- Norsk Lærerlag søkte samarbeid med Statstjenestemannskartellet og inngikk en formell samarbeidsavtale fra 1980.
- I kommunesektoren tiltrådte Lærerlaget samarbeidet i LOK i 1984.
- Samarbeidet med LO ga Norsk Lærerlag støtte både i lønsspørsmål og i skolepolitikken.
- Alliansen med Statstjenestemannskartellet sikret støtte fra LO når spørsmålet om overføring av forhandlingsansvaret ble reist av KS.
- Norsk Lærerlag brøt med LOK i 1999 og med LO Stat i 2001 da Utdanningsforbundet og UHO ble dannet.

Lærerforbundets allianser

Organisasjonene som var forløpere til Lærerforbundet, Norsk Spesiellærerlag, Norsk Faglærerlag, Norges Handelslærerlag og Norsk Lektorlag, senere NUFO, sto hele tiden tilknyttet en hovedsammenslutning i staten. Fra tiden før tjenestetvistloven var Norsk Lektorlag medlem av Embetsmenneses Landsforbund. Det var en organisasjon som samlet statsansatte med høyere universitetseksamen. I 1975 gikk Embetsmenneses Landsforbund sammen med Norges Akademikersamband og stiftet Akademikernes Fellesorganisasjon (AF). Her ble alle Lærerforbundets forløpere tatt opp.³⁶

I statlig sektor kom AF til å fortsette det uformelle samarbeidet med Statstjenestemannskartellet som Embetsmenneses Landsforbund hadde hatt tidligere.³⁷ Fra midten av 1980-årene stilte imidlertid AF seg langt mer positiv til myndighetenes ønske om forvaltningsreform og mer desentralisert lønnsdannning enn Kartellet og Norsk Lærerlag. Dette skapte splittelse i AF. NUFO ønsket en annen politikk og mente lønnsfastsetting etter resultater ikke passet i skolen. Organisasjonen ville heller heve det generelle lønnsnivået.³⁸ Med Magne Sognvoll i ledelsen søkte AF på 1990-tallet et formelt samarbeid med LO. Samarbeidet ga AF tilgang til det internasjonale fagforeningsarbeidet, men ble ikke avgjørende i lønnspolitikken. Der støttet AF desentralisering utover på 1990-tallet, og Lærerforbundet slo seg til ro med at lokale lønnsforhandlinger for lærerorganisasjonene skulle foregå i fagdepartementet, ikke i kommunene.³⁹

På slutten av 1990-tallet raknet AF. Legeforeningen meldte seg ut først og trakk i 1997 andre organisasjoner med seg over i en ny hovedorganisasjon, Akademikerne. Etter dette

³⁵ Samtale med Odd Jørgen Sørensen 12.11.2018. Yngve Hågensen fortalte i intervju med Finn Stoveland i 2015 at han fikk Bondevik til å endre en beslutning om å overføre forhandlingsansvaret til KS gjennom å true med «bråk» (<https://www.utdanningsnytt.no/magasin/2015/yngve-hagensen-riv-ruskende-galt-a-fordele-forhandlings--og-arbeidsgiveransvaret-for-larerne/>).

³⁶ Bergh & Nilsen 2004:64

³⁷ Bergh & Nilsen 2004:41, 71

³⁸ Bergh & Nilsen 2004:116

³⁹ Bergh & Nilsen 2004:160

startet Lærerforbundet en orientering mot Norsk Lærerlag for å danne en ny stor lærerorganisasjon.

Da Lærerforbundet og Norsk Lærerlag fant sammen i 2001 og dannet Utdanningsforbundet, kom avtalen med LO i spill. I stedet for å fortsette alliansen med LO, valgte Utdanningsforbundet å gå sammen med Norsk Sykepleierforbund og Politiets fellesorganisasjon og danne Utdanningsgruppene hovedorganisasjon (UHO), senere Unio.⁴⁰

Etableringen av UHO skapte et brudd i det nære samarbeidet mellom LO / LO Stat og Norsk Lærerlag og i samarbeidet som hadde vært mellom LO og AF. LO så ikke lenger lærerne som sin nærmeste allierte i statlig sektor, og håpet om at lærerne en gang i fremtiden ville søke medlemskap i LO, forsvant.

Norsk Lektorlag / NUFO / Lærerforbundet sto hele tiden knyttet til en hovedorganisasjon.

- Norsk Lektorlag var en av stifterne i Akademikernes Fellesorganisasjon.
- AF hadde et uformelt samarbeid med Statstjenestemannskartetlet og senere et formalisert samarbeid med LO om internasjonalt fagforeningsarbeid.
- Uenighet blant annet om lønnspolitikk førte til splittelse og nedlegging av AF.
- Lærerforbundet søkte samarbeid med Norsk Lærerlag, og sammen dannet de Utdanningsforbundet.
- Utdanningsforbundet gikk sammen med Norsk Sykepleierforbund og Politiets fellesorganisasjon og dannet Utdanningsgruppene hovedorganisasjon (UHO), senere Unio.

⁴⁰ Rovde 2004:348

4 Endringer i lønns- og forhandlingssystem fram mot 2004

En rekke endringer fra midten av 1980-tallet fikk betydning for hvordan politikerne så på ordningen med statlig forhandlingsansvar for lærere. Det skjedde blant annet endringer i lønns- og forhandlingssystemet, der KS ble en samlende arbeidsgiverorganisasjon med forhandlingsfullmakt for kommunene, og det var endringer i det kommunale inntekts- og styringssystemet som sørget for at kommunene fikk større lokal handlefrihet. Både i staten og kommunene ble det gradvis innført mer lokal og individuell lønnsdannning. Tankegangen var at større rom for lokale beslutninger skulle sikre en mer målrettet lønnspolitikk, og at lokal variasjon kunne speile ulike lokale behov og dermed sikre en bedre ressursutnyttelse og økt velferd. Disse endringene blåste liv i diskusjonen om forhandlingsansvaret og hvordan også lærernes lønnsdannning bedre kunne tilpasses endringene i lønns- og forhandlingssystemene.

Arbeidsgiverorganisering og forhandlingssystem i kommunesektoren og staten

Selv om lærerne forhandlet i staten, var de ansatt av kommunene. Norges Byforbund (etablert 1903) og Norges Herredsforbund (etablert 1923) var fellesorganer for kommunene, men hadde ingen formell myndighet over dem. Etter krigen opprettet de to forbundene egne sekretariater og en egen forhandlingsorganisasjon for å bistå kommunene i lønnsforhandlinger. Organisasjonene tok mål av seg til å bli sentralorganisasjoner for kommunene i lønsspørsmål.⁴¹ Selv om organisasjonene ikke kunne inngå bindende avtaler for kommunene, overtok de etter hvert mye av forhandlingsarbeidet. I 1958 fikk man en felles lønnstabell som omfattet de fleste kommuner. Store kommuner som Oslo, Bærum og Lørenskog valgte likevel å inngå egne avtaler og stå utenfor forhandlingssamarbeidet.⁴² I 1972 ble Norges Byforbund og Norges Herredsforbund slått sammen under navnet Norske Kommuners Sentralforbund. Organisasjonen har senere endret navn og heter i dag KS.

Organisasjonene som forhandlet i kommunal sektor, inngikk i 1984 et frivillig samarbeid ved å danne forhandlingssammenslutninger, og i 1988 fikk KS forhandlingsfullmakt for kommunene og kunne inngå bindende tariffavtaler med arbeidstakerorganisasjonene på vegne av kommunene. I dag står bare Oslo kommune utenfor dette forhandlingssamarbeidet. Da KS fikk forhandlingsfullmakt for kommunene og etablerte seg som en aktiv arbeidsgiverorganisasjon, reiste organisasjonen krav om at forhandlingsansvaret også måtte omfatte lærerne.

I staten foregikk lønnsforhandlingen etter 1958 mellom det departementet som til enhver tid hadde ansvar for lønns- og arbeidsgiverpolitikken, og hovedsammenslutningene. Her forhandlet Embetsmennes Landsforbund og deretter AF på vegne av Norsk Lektorlag og flere mindre lærerorganisasjoner. Norsk Lærerlag var med som observatør. I saker

⁴¹ Terjesen 1995:98 f.

⁴² Nergaard 1993:51

som gjaldt den enkelte etat, ble forhandlingene i staten gjennomført mellom fagdepartementet og det enkelte forbund. Forhandlinger om arbeidstid i skolen ble for eksempel gjennomført i det departementet som hadde ansvar for utdanning, og der fikk både Norsk Lærerlag, Norsk Lektorlag / NUFO og de andre lærerorganisasjonene delta. Det statlige forhandlingsansvaret omfattet dermed flere viktige tariffavtaler KS mente burde forhandles direkte med KS eller kommunene, ikke i staten.

Arbeidsgiverorganiseringen i kommunene var svak.

- Norges Byforbund og Norges Herredsforbund hadde ingen formell myndighet over kommunene.
- I 1958 fikk de fleste kommunene en felles lønnstabell.
- Først i 1984 ble det dannet forhandlingssammenslutninger på arbeidstakersiden.
- KS fikk forhandlingsfullmakt til å inngå tariffavtaler i 1988.
- I statlig sektor forhandlet hovedsammenslutningene / Norsk Lærerlag i lønnsforhandlingene.
- Lærerorganisasjonene forhandlet med fagdepartementet i saker som bare angikk skolen, for eksempel arbeidstid.

Samordning av forhandlingene i stat og kommune

I tariffoppgjøret i 1963 ble partene enige om en prinsipperklæring om å samordne kommunenes lønnsvilkår med staten. Samordningen foregikk i de påfølgende oppgjørene og innebar at kommunene fikk samme lønnsregulativ som staten. I prinsippet skulle lønnsinnplasseringen også være lik i kommuner og stat.⁴³ Etter at KS fikk forhandlingsfullmakt i kommuneoppgjøret, økte samordning mellom stat og kommune i tariffoppgjørene. Etersom staten måtte kompensere kommunene over statsbudsjettet for lønnsøkningen, hadde staten interesse av å ha styring også med lønnsoppgjøret i kommunesektoren. I 1990 ble det etablert en samarbeidskomité på arbeidsgiversiden, STAKO, der arbeidsgiverrepresentanter for KS og staten kunne forberede oppgjørene sammen.⁴⁴ Staten og KS hadde også representanter til stede i hverandres forhandlingsutvalg. De to tariffområdene hadde separate forhandlinger, men hadde et felles lønnsregulativ. Endringer i én sektor førte dermed til endringer i den andre.⁴⁵ Generelle tillegg i form av kronetillegg eller prosenttillegg var de samme i stat og kommune, mens innplassering av stillinger og endring av lønnsrammer og stiger kunne tilpasses det enkelte forhandlingsområdet i justeringsforhandlinger. Samordningen begrenset spillerommet til partene innenfor det enkelte forhandlingsområdet.

Den sterke samordningen med ett regulativ, to avtaler og en felles økonomisk ramme krevde sterke prioriteringer og gjorde forhandlingene teknisk vanskelige. Med flere hovedsammenslutninger som i noen grad konkurrerte om de samme medlemsgruppene, førte dette til en rekke arbeidskonflikter på 1980-tallet. Både i staten og i kommunal sektor presset arbeidsgiversiden på for å få reformert lønssystemet.

⁴³ Terjesen 1995:244 f.

⁴⁴ NTBtekst 9.3.1990

⁴⁵ Nergaard 1993:54 f.

I 1990 ble et nytt lønssystem med lokale forhandlinger etablert i kommunesektoren, og etter 1996 var dette i praksis et sentralt forhandlet minstelønssystem med lokale lønns-tillegg gitt etter lokale forhandlinger.⁴⁶

I staten ble et nytt lønssystem tatt i bruk fra mai 1991. Mens etatsvise forhandlinger tidligere hadde foregått på departementsnivå, skulle nå de enkelte statlige virksomhetene få større innflytelse i lønnspolitikken. Over tid fikk statlige virksomheter flere virkemidler og større ansvar, skjønt Riksrevisjonen påpekte at arbeidet med utvikling av lokal lønns-politikk i statlige virksomheter tok tid.⁴⁷

Til tross for økt desentralisering beholdt stat og kommune samme lønnstabell fram til 2002. Da hadde et partssammensatt utvalg nedsatt i forbindelse med tariffoppgjøret i 2000 utarbeidet forslag til forenkling av tariffavtalen. KS ønsket å fjerne hele lønnstabel-len og fikk støtte fra Akademikerne og YS. Samme år ble en rekke stillingsgrupper for akademikere løftet ut av lønnstabellen og flyttet over i et eget kapittel i hovedtariffavta-len. Disse skulle ikke ha sentrale tillegg, men utelukkende lokal lønnsdannning.⁴⁸

De mange utfordringene knyttet til oppgjørene i offentlig sektor førte til diskusjon om arbeidsgiverorganiseringen. På arbeidstakersiden ble det drøftet om det burde etableres en egen arbeidsgiverorganisasjon for offentlig sektor.

Det var sterk samordning mellom stat og kommune fram til 1990-tallet, deretter desentrali-sering.

- Kommunene og staten hadde samme lønnstabell fra 1964 til 2002.
- Statlig og kommunal sektor samarbeidet nært under lønnsoppgjørene og utredet et utvi-det samarbeid.
- Felles lønnsregulativ begrenset handlingsrommet i det enkelte forhandlingsområdet.
- Kommunene og staten startet i 1990 og 1991 med lokale lønnsforhandlinger.

Endring i kommunenes inntektssystem og kommunelovgivningen

Systemet for overføring av midler fra staten til kommunene ble reformert på 1980-tallet. Det ble lagt større vekt på rammefinansiering, og begrunnelsen var å sikre utjevning av forskjeller i skattegrunnlaget og fremme bedre ressursbruk gjennom lokalt selvstyre.⁴⁹ I det følgende tiåret ble stadig flere poster, for eksempel innskudd i Statens pensjonskasse for ansatte i grunnskolen, lagt inn i det generelle inntektssystemet for kommunene. Myn-dighetene ønsket at kommunene skulle bære en større andel av de reelle kostnadene ved skoledrift, slik at kommunene selv kunne ta ansvar for at aktiviteten ikke ble høyere og løsningene ikke dyrere enn det som var samfunnsmessig ønskelig. Det nye inntektssyste-met bygget på det som ble kalt «det finansielle ansvarsprinsipp»:

«Inntektssystemet bygger på det styringsprinsipp at kommuner og fylkeskommu-ner best kan avveie nytte og kostnader for de enkelte tjenester og dermed komme fram til de riktige prioriteringer. Kommunenes beslutninger bør konsentrere seg om lokal nytte og lokale kostnader og som regel være uavhengig av utformingen av

⁴⁶ Andreassen & Seip 2001

⁴⁷ Seip 2002:19

⁴⁸ NOU 2002:16:151

⁴⁹ NOU 1997:8:28

statstilskudd. Denne styringsmodellen forutsetter at overføringene fordeles som rammetilskudd som er uavhengige av kommunenes egne disposisjoner.»⁵⁰

I 1992 la regjeringen Brundtland fram forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner. Hovedsiktemålet med å vedta en ny lov var å gi kommuner og fylkeskommuner mulighet til å utforme nye administrative og politiske strukturer som kunne åpne for mer lokalt selvstyre.⁵¹ Den nye kommuneloven ga kommunene og fylkeskommunene større muligheter til rasjonalisering og effektivisering av virksomheten, og den statlige styringen av kommunesektoren ble nedtonet. På skolens område betød det blant annet at skolestyrets og skolesjefens selvstendige stilling ble avvirket, og skolen ble underlagt kommunestyret. Rektor ble underlagt instruksjon fra kommunen.⁵² Norsk Lærerlag og lærerorganisasjonene i AF var imot endringen og mente den kunne «svekkje det likeverdige tilbudet».⁵³ Departementet understreket imidlertid at en nasjonal standard skulle sikres gjennom forskrifter om rettigheter og standardkrav, ikke gjennom å opprettholde lovpålagte styringsorgan eller administrative stillinger.⁵⁴ Kommunen skulle ha mulighet til å instruere arbeidet til rektorer, både det faglige og det administrative, som den kan med andre kommunale tjenestemenn, mente departementet.⁵⁵ Som del av omleggingen som fulgte med den nye kommuneloven, ble forhandlingsansvaret for skolesjefer og skoleinspektørene overført fra staten til kommunene.⁵⁶

Omleggingen som fulgte, innebar et annet styringsregime. Mens arbeidsforholdene og lønnskompensasjonen til undervisningspersonalet tidligere i stor grad hadde blitt styrt gjennom sentrale tariffavtaler, ønsket myndighetene i større grad å åpne for lokal tilpassning og lokale initiativ. Regjeringen beskrev i 1991 det gamle regimet som «komplisert med svak samordning [... der m]uligheten for nasjonal enhetlig styring er svak, og systemet er lite bruker- og ressursvennlig».⁵⁷ Myndighetene ønsket å legge om til målstyring tilpasset utdanningssektorens særlige behov. Da regjeringen i 2001 ga et utvalg i oppdrag å utrede en samlet grunnopplæring, var det sentrale målet lik tilgang for alle til opplæring av høy kvalitet.⁵⁸ Utvalgets virkemiddel var blant annet å etablere et nasjonalt system for kvalitetsvurdering i skolen.⁵⁹ I stedet for å sikre nasjonale standarder gjennom regulering av lønns- og arbeidsbetingelser for lærerne ville utvalget sikre likeverdig utdanning gjennom et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Skoleeier skulle ha ansvar for å måle og rapportere resultater og systematisk utvikle lærestedene slik at de kunne bli bedre. Likhet skulle oppnås gjennom ledelse og styring mot nasjonale kvalitetsmål, ikke gjennom standardiserte lønnsoverføringer. Utvalget var derfor åpent for å bruke individuelle lønnstillegg «i et belønningssystem». Når skoleledelsen fikk i oppgave å vurdere den enkelte ansatte, ville det også stille krav til en bevisst og aktiv ledelse av skolen, mente utvalget, og det ville «synliggjøre behovet for oppfølging overfor ansatte som ikke fungerer i jobben».⁶⁰

⁵⁰ NOU 1997:8:25

⁵¹ Ot.prp. nr. 42 (1991-1992), s. 7 f.

⁵² Ot.prp. nr. 59 (1992-1993), s. 45 f.

⁵³ Ot.prp. nr. 59 (1992-1993), s. 47

⁵⁴ Ot.prp. nr. 59 (1992-1993), s. 48

⁵⁵ Ot.prp. nr. 59 (1992-1993), s. 50

⁵⁶ Aftenposten 27.1.1994

⁵⁷ St.meld. nr. 37 (1991-1992), s. 6

⁵⁸ Mandat for Kvalitetsutvalget, oppnevnt av regjeringen Stoltenberg desember 2001, NOU 2003:16:27

⁵⁹ NOU 2002:10

⁶⁰ NOU 2003:16:249

Stortinget ga sin tilslutning til etableringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem som ble innført i 2004.⁶¹

Kommunenes inntekts- og styringssystem ble endret.

- Det ble gjennomført en overgang til rammefinansiering av kommunene på 1990-tallet.
- Det ble lagt vekt på lokalt selvstyre og målstyring av kommunal virksomhet.
- Skolestyrets og skolesjefens selvstendige stilling ble avviklet.
- Et likeverdig utdanningstilbud skulle sikres gjennom kvalitetsmål.

Diskusjonen om forhandlingsansvaret for lærerne

«Staten bør ha forhandlingsansvaret for lærerne», uttalte LO-leder Yngve Haagenen på en konferanse i 1991.⁶² KS hadde foreslått at forhandlingsansvaret for lærerne ble overført til KS, og de hadde fått støtte fra NHO. LO ga derimot sin fulle støtte til Norsk Lærerlag i diskusjonen som hadde bølget fram og tilbake i flere år. Støtten fra LO gjorde lærerorganisasjonene tryggere på at den sittende arbeiderpartiregjeringen ikke ville flytte forhandlingsansvaret over til KS.

Samtidig som arbeidsgiversiden både i kommunene og i staten på begynnelsen av 1990-tallet begynte å kreve mer individuell lønnsdannning og lokale forhandlinger, dukket diskusjonen om forhandlingsansvaret for lærerne opp igjen. KS var aktiv pådriver for å vise at det var problematisk at forhandlingsansvaret for lærere lå i staten mens det var kommunene som utbetalte lønn og var arbeidsgivere. Våren 1991 sa KS opp noen avtaler om godtgjøring til skoleledere for ekstraoppgaver. *Aftenposten* meldte at KS ville at staten skulle ta over også disse avtalene, og ville åpenbart illustrere at det var problematisk at kommunene ikke fikk forhandle alle avtaler med lærerne.⁶³ Senere samme år måtte staten be KS om ikke å blande seg inn i lønnsforhandlingene med lærerne. KS hadde, mens forhandlinger pågikk, beklaget at skoleledere i flere kommuner tjente bedre enn rådmenn. Statstjenestemannskartellets leder, Terje Moe Gustavsen, kalte det en «aktiv innblanding i de forhandlingene som foregår mellom staten og Norsk Lærerlag», og ga på nytt Lærerlaget full støtte for at forhandlingsansvaret bør være hos staten.⁶⁴

I 1994 bestemte arbeiderpartiregjeringen at forhandlingsansvaret for skolesjefer og skoleinspektører ved skolestyrekontorene skulle overføres til KS og Oslo kommune. Endringen ble begrunnet med endringer i kommuneloven og i grunnskoleloven. Nestleder i Norsk Lærerlag, Ragnhild Midtbø, beklaget avgjørelsen, men tok den til etterretning.⁶⁵

KS mente den nye kommuneloven og endringen av grunnskoleloven i 1987 hadde endret forholdet mellom stat og kommune når det gjaldt lærernes tariffavtale.⁶⁶ Det forelå ikke lenger noe juridisk grunnlag for at kommunene var bundet av tariffavtalene, hevdet KS.⁶⁷ Selv om kommunene ifølge KS ikke burde bryte tariffavtalen, endret den nye kommuneloven finansieringen av kommunene slik at det ikke lenger var noen direkte sammenheng mellom lærernes lønnsnivå og statens tilskudd til kommunene. Dermed ble det

⁶¹ <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kvalitetsarbeid-i-opplaringen/hvordan-vurdering-kan-bidra-til-kvalitetsutvikling/historikk/>

⁶² NTBtekst 5.3.1991

⁶³ *Aftenposten* 20.3.1991

⁶⁴ *Aftenposten* 14.9.1991

⁶⁵ *Aftenposten* 27.1.1994

⁶⁶ Grunnskoleloven slo fra 1987 fast at lønns- og arbeidsforhold skulle fastsettes i tariffavtale, ikke i regulativ som tidligere. Ot.prp. nr. 63 (1986-1987), s. 2.

⁶⁷ *Aftenposten* 23.12.1993

vanskelig å se hvordan en tariffavtale inngått med staten kunne binde kommunene som arbeidsgivere. KS gikk i 1995 til rettssak mot staten for å få dom for at staten ikke hadde hjemmel til å pålegge kommunene og fylkeskommunene å betale ut lønn til lærerne, men tapte saken i Oslo byrett.⁶⁸ Deretter var det bare sporadiske tilløp til debatt om forhandlingsansvaret for lærerne. Men i 1999 blusset debatten opp igjen i forbindelse med spørsmålet om lokale lønnsforhandlinger.

KS krevde å få forhandlingsansvaret for lærerne.

- KS var en aktiv pådriver gjennom 1990-tallet for å få overført forhandlingsansvaret.
- KS mente endringen i grunnskoleloven i 1987 og endringen i kommunelovgivningen gjorde det nødvendig å overføre forhandlingsansvaret.
- Støtten fra LO bidro til å hindre en overføring på 1990-tallet.

Mer individuell lønn og lokale forhandlinger

Debatten på 1990-tallet om lønns- og avtaleendringene dreiet seg både i staten og i kommunene om å øke fleksibiliteten i avlønning på ulike måter. Det var et økende press for å endre de eksisterende sentralt avtalte regulativene. I stortingsmelding nummer 12 (1999-2000), om en handlingsplan for rekruttering til læreryrket, ble særordningen som gjaldt lokale lønnsforhandlinger for lærere, tatt opp. Mens lokale lønnsforhandlinger for statsansatte foregikk ute i de enkelte virksomhetene, førte lærerorganisasjonene de lokale forhandlingene for lærerne med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Departementet slo fast at den statlige lønnspolitikken for andre enn lærere var blitt «sterkere orientert mot individuell lønnsfastsetjing», og at det var gitt mer rom for lokale lønnsforhandlinger i de statlige virksomhetene.⁶⁹ Mye av lønnsdanningen i staten skjedde som følge av individuell dyktighet, mente departementet, men dette gjaldt ikke lærerne. De lokale forhandlingene foregikk sentralt med departementet, ikke ute i virksomhetene.⁷⁰ Et skritt på veien mot mer individuelt tilpasset lønns plassering var revisjonen av hovedtariffavtalen i staten 1999. Den åpnet for at lærere kunne få lokal lønnsøkning dersom det var «helt spesielle» problemer med å rekruttere eller beholde kvalifiserte lærere.⁷¹

Et annet problem var, ifølge departementet, at avtalene for undervisningspersonalet hadde vist seg å være til hinder for «å utvikle nye organisasjonsformer og alternativ organisering av den pedagogiske verksemda»⁷². Dette var hemmende for utviklingen av skolen, mente departementet. Departementet ønsket å etablere avtaler som i større grad bare ga rammer for reguleringen av lønns- og arbeidsforhold og i mindre grad detaljstyring.

Departementet mente også at det lite fleksible kompetanselønnsystemet for lærere var problematisk, fordi det premierte kompetanse og videreutdanning uavhengig av hvilken kompetanse eller videreutdanning arbeidsgivere hadde behov for. Dette systemet hadde uheldige sider som burde vurderes, mente departementet, som også ville se lesepikten i lys av lønnsutviklingen.⁷³

⁶⁸ *Aftenposten* 24.5.1995

⁶⁹ St.meld. nr. 12 (1999-2000), s. 30

⁷⁰ St.meld. nr. 12 (1999-2000), s. 30

⁷¹ Hovedtariffavtalen i Staten 1998-2000, revidert 1999, pkt. 2.4.2

⁷² St.meld. nr. 12 (1999-2000), s. 33

⁷³ «Etter departementet si vurdering er det positivt at lærerane har brei kompetanse, men systemet med lønn etter utdanning har uheldige sider som bør vurderast nærmare.» St.meld. nr. 12 (1999-2000), s. 40 f.

Det er liten tvil om at statsråd Jon Lilletun og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i stortingsmeldingen signaliserte et ønske om å endre lærernes lønssystem. Lønssystemet for lærere var ikke blitt endret i takt med det øvrige lønssystemet i statlig sektor. At forhandlingsansvaret lå i staten, hadde også gjort det vanskelig å introdusere lokale lønnsforhandlinger, slik man hadde i andre statlige virksomheter og i kommunene. Når det gjaldt konkrete tiltak, var likevel departementet forsiktig. Ytterligere forenkling og utredning av lokale forhandlinger var de viktigste forslagene.⁷⁴

I 2000 og 2002 førte lærerorganisasjonene og staten forhandlinger om det som ble he-tende Skolepakke 1 og Skolepakke 2. Dette var avtaleløsninger som blant annet innebar at lærerne skulle undervise mer mot å få en lønnskompensasjon. Avtalene ga lærerne rundt fem lønnstrinn i lønnsøkning og økte den bundne arbeidstiden og undervisningsplikten. Skolepakke 1 la også til grunn at det skulle gjennomføres forsøk med alternative arbeidstidsordninger for å få bedre ressursutnyttelse og «økt tilgjengelighet». Skolepakke-kene kom som resultat av arbeidet med stortingsmeldingen og debatten om rekruttering til læreryrket og lærernes lønnsnivå.

KS avviste i første omgang forslaget om å utrede lokale forhandlinger. Å dele ut lokale lønnstillegg uten å få stille motkrav ville ikke administrerende direktør i KS Tom Veierød være med på. «Denne problematikken blir ikke løst før KS får overta hele forhandlingsansvaret for lærerne», presiserte Veierød.⁷⁵

Men diskusjonen om håndteringen av de lokale lønnsforhandlingene for lærerne fortsatte. Staten var ikke tilfreds med å føre de «lokale» forhandlingene i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, og KS gjorde narr av ordningen. Skulle lærernes personal-mapper sendes inn til departementet?⁷⁶

Regjeringen holdt fast på at forhandlingsansvaret for lærerne fortsatt skulle ligge i sta-ten, men under lønnsoppjøret i 2000 ble staten enig med hovedsammenslutningene og Norsk Lærerglag om at de lokale lønnsforhandlingene for lærerne skulle føres som preli-minære forhandlinger ute i kommunene. At forhandlingene var preliminare, betød at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet formelt skulle godkjenne forhandlingsresultatet. I tilfeller der det ble brudd i kommunen, skulle partene i departementet for-handle fram et resultat. Dersom partene i departementet ikke ble enige, skulle saken sen-des til Statens lønnsutvalg.⁷⁷

Forhandlingssystemet for undervisningspersonalet var nå blitt splittet opp. De sentrale forhandlingene foregikk som tidligere i staten, fra 2001 med Utdanningsgruppenes ho-vedorganisasjon som part på arbeidstakersiden. De lokale forhandlingene var på sin side overført til kommunene. Dette skulle gjøre det mulig for kommunale arbeidsgivere å føre lokale forhandlinger direkte med lærerorganisasjonene. Slik skulle forhandlingsord-ningen ivareta lokal tilpasning også for disse arbeidstakergruppene. Ordningen fungerte dårlig. Kommunene protesterte mot at det lokale forhandlingsresultatet måtte godkjen-nes av departementet: «Vi vil ikke 'leke' forhandlinger for staten lenger», sa Per Arne Ol-sen (FrP) fra Tønsberg etter at kommunen hadde vedtatt at den ikke ville gjennomføre forhandlingene med lærerorganisasjonene.⁷⁸ Heller ikke staten var fornøyd med det høye konfliktnivået. Bruddprotokoller måtte reforhandles i departementet, og tvister ble sendt til lønnsutvalget.

⁷⁴ St.meld. nr. 12 (1999-2000), s. 38

⁷⁵ *Kommunal Rapport* 3.11.1999

⁷⁶ *Kommunal Rapport* 21.1.2000

⁷⁷ Andreassen & Seip 2001:13

⁷⁸ *Kommunal Rapport* 31.10.2001

Lokale lønnsforhandlinger ble vanlige både i statlig og kommunal sektor.

- Lærerne var den eneste store yrkesgruppen som ikke hadde lokale lønnsforhandlinger i offentlig sektor på 1990-tallet.
- Lokale lønnsforhandlinger for lærerne ble gjennomført sentralt i departementet.
- I Skolepakke 1 (2000) og Skolepakke 2 (2002) ble lærernes lønn hevet i bytte mot arbeidstidsendringer.
- I 2000 ble det for første gang gjennomført preliminære lokale forhandlinger for lærerne ute i kommunene.

5 Overføringen av forhandlingsansvaret til kommunene

Kravet om at forhandlingsansvaret for lærerne skulle overføres til kommunene, dukket opp da KS fikk forhandlingsfullmakt for kommunene. KS presset på og tvang de politiske partiene til å ta standpunkt.

Forhandlingsansvaret og de politiske partiene

Det var de borgerlige partiene som klarest tok til orde for å overføre forhandlingsansvaret for lærerne til kommunene. Men de fleste partier var splittet. Kristelig Folkeparti og Venstre hadde ikke gitt noe klart signal i saken. Mellompartienes tradisjonelle tilknytning til lærerstanden, og Norsk Lærerslags kraftige protester, gjorde det trolig lite fristende for dem å tvinge gjennom en endring. Men statsråd Jon Lilletun (KrF) i Bondeviks første regjering så åpenbart at lærernes forhandlingsordning kom mer og mer i utakt med ordningene som gjaldt alle de andre yrkesgruppene. På spørsmål om han ville gjøre noe for å heve lærerlønningene, svarte Lilletun i 1999 at lærernes lønnsystem måtte vurderes: «I eit rekrutteringsaspekt er det òg naturleg å vurdere konsekvensane av at staten forhandlar om sentrale avtalar om lønn for lærarane. Det er grunn til å sjå nærare på kva denne plasseringa av forhandlingsansvaret for undervisingspersonalet har å seie for rekruttering og stabilitet i læreryrket.»⁷⁹

Under behandlingen av stortingsmelding nummer 12 (1999-2000) om en handlingsplan for rekruttering til læreryrket var Kristelig Folkeparti, Venstre og Senterpartiet våren 2000 tause om forhandlingsansvaret. Trolig var det, som statsminister Kjell Mange Bondevik sa på KS' landsting i januar, fordi «meningene er delte». ⁸⁰ I alle partiene var det sterke krefter, særlig ute i kommunene, som ønsket ansvaret for forhandlingene overført til arbeidsgiver og til KS. Venstres stortingspolitiker Helene Falch Fladmark nevnte ikke forhandlingsansvaret i stortingsdebatten, men hun ville gi lærerne større mulighet til å påvirke egen karriere og lønnsutvikling: «Dette må etter Venstres oppfatning bety mer lokal lønnsdannelse og bedre mulighet for individuell vurdering av lærernes lønn på bakgrunn av gitte kriterier.»⁸¹

Fremskrittspartiet var det partiet som gikk lengst i å signalisere at det ønsket endringer i lærernes lønnsystem. Fremskrittspartiets komitémedlemmer i Stortinget uttalte at det var behov for «en dyptgripende reformering av lønnsystemet i skolen». ⁸² Oppskriften var større fleksibilitet og lokal lønnsfastsetting, og partiet argumenterte bredt for at kommu-

⁷⁹ Stortingsforhandlingene 15.4.1999, s. 2711

⁸⁰ NTBtekst 24.1.2000

⁸¹ Helen Falch Fladmark (V), Stortingsforhandlingene 2.3.2000, s. 2280

⁸² Innst. S. nr. 120 (1999-2000), s. 3

nene måtte overta forhandlingsansvaret. «Lærerne i Norge er altså den eneste yrkesgruppen i Norden hvor arbeidsgiver ikke har forhandlingsrett og vanlig styringsrett over sine arbeidstakere», argumenterte Fremskrittspartiets komitémedlemmer.⁸³

Høyres komitémedlemmer var enig med Fremskrittspartiet i at forhandlingsansvaret burde overføres fra staten til kommunene, og mente at dette ville være den beste måten å skape et system som kunne gi «konkurransedyktige lønnsforhold for lærere».⁸⁴

Arbeiderpartiet dannet sammen med mellompartiene flertallet i stortingskomiteen. Komitéflertallet nevnte ikke forhandlingsansvaret, men viste til at kommunene våren 1999 hadde fått mulighet til å gi lokale lønnstillegg til lærere for å rekruttere eller beholde pedagogisk personale. Det var viktig å følge utviklingen, mente komitéflertallet, og se hvilken effekt tariffbestemmelsen ville få.⁸⁵

Arbeiderpartiet var som de andre partiene splittet i synet på hvem som skulle ha forhandlingsansvaret for lærerne. Arbeiderpartimannen Halvdan Skard var blant de fremste talsmennene for at KS skulle overta forhandlingsansvaret. Han var leder av KS fra 1992 til 2012. Kommunepolitikere fra alle partier, kanskje bortsett fra SV, ønsket lokal innflytelse over lærernes lønnsfastsetting og kontroll over lærernes lønnsmasse. På Arbeiderpartiets landsmøte i 2002 fremmet ordfører i Sørums Hans Marius Johnsen forslag om at Arbeiderpartiet skulle arbeide for at kommuner og fylkeskommuner fikk overta forhandlingsansvaret for lærerne. Forslaget ble vedtatt med 53 prosent av stemmene, et knapt flertall. Vedtaket skapte straks debatt, og forslagsstilleren presiserte at LO og KS måtte inviteres med i en slik prosess.⁸⁶

De fleste partiene på Stortinget var på slutten av 1990-tallet enten positive eller splittet i synet på overføring av forhandlingsansvaret.

- De borgerlige partiene var positive til å gi kommunene forhandlingsansvaret for lærerne.
- SV var det eneste partiet som klart gikk imot å overføre forhandlingsansvaret.
- Mellompartiene og Arbeiderpartiet var splittet i synet på overføring.
- Ute i kommunene hadde alle partiene talsmenn som presset på for å få overført forhandlingsansvaret til kommunene.

Regjeringens vedtak om overføring av forhandlingsansvaret

Valget i 2001 ga flertall for en borgerlig regjering, og Kjell Magne Bondevik dannet sin andre regjering. Regjeringen var en mindretallsregjering utgått fra Kristelig Folkeparti, Høyre og Venstre. Høyre hadde under valgkampen sagt at partiet ville gi skolene større frihet og mulighet for å konkurrere om å bli bedre. Partiet var også tilhenger av å overføre forhandlingsansvaret til kommunene.⁸⁷ Da regjeringserklæringen var ferdig, var punktet om forhandlingsansvar utelatt. Men Kristin Clemet fra Høyre fikk jobben med å utforme den nye «kunnskapsskolen».

I statsråd 31. januar 2003 vedtok Bondevik-regjeringen gjennom kongelig resolusjon at forhandlingsansvaret for undervisningspersonalet skulle overføres fra staten til kommuner og fylkeskommuner fra og med 1. mai 2004. Kristin Clemet hadde da sittet som leder

⁸³ Innst. S. nr. 120 (1999-2000), s. 10

⁸⁴ Innst. S. nr. 120 (1999-2000), s. 10

⁸⁵ Innst. S. nr. 120 (1999-2000), s. 8

⁸⁶ DNA, Vedtaksprotokoll fra landsmøtet 8.–10. november 2002, s. 96

⁸⁷ *Dagbladet* 12.8.2001

for Utdannings- og forskningsdepartementet i litt over et år. Også i Arbeids- og administrasjonsdepartementet, som hadde ansvaret for statens lønnsaker, satt en høyremann, Victor Norman.

Vedtaket kom overraskende på Utdanningsforbundet og hovedorganisasjonen UHO. Utdanningsforbundets leder Helga Hjetland uttalte til *Aftenposten* at hun var sjokkert og skuffet. Også LO-leder Gerd-Liv Valla uttalte at hun var kritisk.⁸⁸ Men i KS hilste man avgjørelsen velkommen. KS-leder Halvdan Skard, som tilhørte Arbeiderpartiet, berømmet regjeringen for å vise «handlekraft».⁸⁹

Kristin Clemet viste til at en overføring av lærerne til kommunal sektor hadde vært drøftet og utredet i over 20 år. Det eksisterende systemet brøt med prinsippet om at det er arbeidsgiver som er forhandlingsmotpart overfor de ansatte, mente Clemet, og hun trodde kommunene, når de fikk forhandlingsansvaret, ville «engasjere seg mer i skolen og ta et mer helhetlig ansvar».⁹⁰ Hun mente det ikke lenger fantes noen gode grunner for å beholde forhandlingsansvaret i staten.

Vedtaket om overføring innebar at partene hadde tid til å forhandle fram nye tariffavtaler som kunne tre i kraft i forbindelse med lønnsoppgjøret i 2004. Lærerne var imidlertid ikke forberedt til å sette seg ved forhandlingsbordet med en gang.

Utdannings- og forskningsminister Kristin Clemet var sentral i regjeringens beslutning om å overføre forhandlingsansvaret til kommunene.

- Vedtaket kom overraskende på Utdanningsforbundet og UHO.
- Overføringen ble begrunnet med at kommunene nå kunne ta et mer «helhetlig ansvar» for skolen.
- Regjeringen forutsatte at nye tariffavtaler skulle framforhandles før lønnsoppgjøret i 2004.

Utdanningsforbundets håndtering av overføringen

Samme dag som regjeringen tok beslutning om å overføre forhandlingsansvaret for lærerne til KS og Oslo kommune, varslet forbundet politisk streik i protest mot overføringen og at regjeringen ikke hadde rådført seg med organisasjonen før en slik beslutning ble tatt. Samme dag meldte hovedorganisasjonen (UHO) at den ville bryte det inntektspolitiske samarbeidet med regjeringen.⁹¹

«UHO reagerer kraftig på at regjeringa har beslutta å overføre forhandlingsansvaret for skoleverket til kommunesektoren uten en forutgående prosess og dialog med berørte parter. Med dette har regjeringa brutt spilleregler som er selvfølgelige i et inntektspolitiske [sic] samarbeid. Grunnlaget for det avtalte inntektspolitiske samarbeid i 2003 er dermed ikke lenger tilstede.»⁹²

Utdanningsforbundet etablerte omgående et prosjekt, Prosjekt2004, med prosjektgrupper som skulle utrede konsekvenser av overføringen, utarbeide forslag til strategi og krav og legge til rette for informasjonshåndtering i organisasjonen. De offentlige protestene mot overføringen og den brede dekningen i media ga Utdanningsforbundet god støtte da det tok kontakt med myndighetene for å klarlegge hvordan overgangen skulle skje.

⁸⁸ NTBtekst 31.1.2003

⁸⁹ *Aftenposten* 31.1.2003

⁹⁰ NTBtekst 31.1.2003

⁹¹ NRK 31.1.2003

⁹² UHOs vedtak 31.1.2003, cit. NOU 2003:10:100

Utdanningsforbundet møtte statens forhandlere, KS og Oslo kommune flere ganger fram til midten av mars 2003 i det som ble kalt «sonderinger» mellom partene. I disse sonderingene ble det klargjort hvordan overgangen skulle gjennomføres, og Utdanningsforbundet fikk til slutt i møte med statsminister Kjell Magne Bondevik regjeringen til å akseptere at overføringen skulle skje på en måte som «ivaretar undervisningspersonalets rettigheter og særegenhet». ⁹³ Utdanningsforbundet fikk garanti for at lærerne «inntil videre» skulle få beholde medlemskapet i Statens pensjonskasse, videreføring av permisjonsregler og tillitsvalgtordning fram til 2008 samt videreføre arbeidstidsavtalen. Selve overføringen fra statlig til kommunale tariffavtaler skulle forberedes av arbeidsgrupper som skulle se alle Utdanningsforbundets avtaler under ett ved gjennomgangen. ⁹⁴

I juni 2003 la Prosjekt2004 fram en redegjørelse med status for Utdanningsforbundets representantskap. Der pekte prosjektgruppen på mulige konsekvenser av overføringen:

- Det politiske fokus på skole som en nasjonal oppgave i kunnskapssamfunnet svekkes.
- Minstestandarder som sikrer et likeverdig grunnlag for skoledrift, kan falle bort.
- Det blir vanskeligere å få nasjonale skolepolitiske reformer til å virke etter hensikten.

Argumentet var at arbeidsdelingen mellom stat og kommuner var blitt forskjøvet ved at statlig styring var erstattet av desentralisering og brukerstyring. Dette svekket statens strategiske styring av skolepolitikken. Den svake kommuneøkonomien kunne føre til forskjeller og svekke det likeverdige skoletilbudet hvis avtaleverket ikke sikret noen nasjonale minstemål for skoledriften. ⁹⁵ Utdanningsforbundet bygget på skolefaglige og utdanningspolitiske argumenter mer enn lønnspolitiske og hvilte dermed på samme type argumentasjon som hadde ført lærerne inn på statsregulativet i 1948.

I august 2003 ble planene for gjennomføringen av arbeidet i prosjektgruppene lagt fram for sentralstyret. Forhandlingene i arbeidsgruppene ville måtte foregå i en lukket prosess, men samtidig måtte tillitsvalgte og medlemmer holdes orientert om arbeidet. Det var viktig for at medlemsmassen skulle holdes mobilisert, slik at organisasjonen kunne holde presset oppe gjennom forhandlingene. Forbundet startet prosessen med å kostnadsberegne de ulike delene av tariffavtalen og kartlegge hvilke bestemmelser eller grenser som var urokkelige, og som derfor måtte bevares gjennom overføringen. Å bevare arbeidstidsbestemmelsene ble ansett som svært viktig for medlemmene og organisasjonen. ⁹⁶

Framdriften i arbeidsgruppene som skulle utforme nye tariffavtaler, gikk saktere enn forutsatt, og tidsfristen som var satt for å bli ferdig, den 31. desember 2003, ble ikke overholdt. Partene ble ikke enige, og den 19. januar 2004 brøt forhandlingene i arbeidsgruppene sammen. Dagen etter aksjonerte lærere rundt omkring i landet. I Ålesund gikk lærere ved ni skoler ut i ulovlig streik. De aksjonerte i to dager. Utdannings- og forskningsdepartementet ba om møte med Utdanningsforbundet og ga beskjed om at forbundet måtte ta avstand fra aksjonene og pålegge lokale tillitsvalgte å bidra til å få slutt på dem. ⁹⁷ Dagen etter ble det meldt om skolestreik i Trondheim og i Kristiansund. ⁹⁸ Streikeaksjonene spredte fra seg fylke til fylke og pågikk gjennom hele uka og inn i neste.

⁹³ Utdannings- og forskningsdepartementet, Overføring av forhandlingsansvaret for undervisningspersonalet – videre prosess, nyhet 13.3.2003

⁹⁴ Utdanningsforbundet, Fylkesinfo 30/2003, 18.03.2003. Utdanningsforbundets arkiv.

⁹⁵ Saksframlegg representantskapet 3.6.2003, REP 5/03 Overføring av forhandlingsansvaret for skoleverket til kommuner/fylkeskommuner. Utdanningsforbundets arkiv.

⁹⁶ Saksframlegg sentralstyret 27.8.2003, SST 157/03 Overføring av forhandlingsansvaret. Utdanningsforbundets arkiv.

⁹⁷ *Aftenposten* 21.1.2004

⁹⁸ *Adresseavisen* 21.1.2004; NRK Distrikt 21.1.2004

Utdanningsminister Kristin Clemet (H) sa til *Aftenposten* at hun ikke hadde noe bevis for at streikene var planlagt fra sentralt hold. Enkelte lærere hadde likevel snakket om at streikene skulle rullere, og Clemet mente lærere som streiket ulovlig, ikke var noe godt forbilde.⁹⁹

Presset fra streikende lærere ser ut til å ha virket på KS. To dager etter at aksjonene tok slutt, ble Utdanningsforbundet og KS enige om en arbeidstidsavtale. I Oslo ble enighet oppnådd et par uker senere.¹⁰⁰ Det var likevel mange problemer som gjensto å løse, og disse ble trukket inn i hovedtariffoppgjøret i 2004. Her var det hovedsammenslutningen UHO-K som førte forhandlingene. Både oppgjøret i KS og oppgjøret i Oslo kommune endte med brudd og mekling før partene satt med et forslag til ny tariffavtale som Utdanningsforbundet kunne anbefale medlemmene.

Utdanningsforbundet møtte beslutningen med en strategi for å sikre at rettigheter ble tatt med over i ny tariffavtale.

- Utdanningsforbundet og lærerne markerte motstand mot overføringen med aksjoner.
- Utdanningsforbundet ble enig med regjeringen om retningslinjer og prinsipper for forhandlinger om ny tariffavtale.
- Det ble gitt garantier for at lærerne fikk opprettholde en rekke rettigheter.
- Utdanningsforbundet fryktet at nasjonal styring av skolen skulle bli svekket, og førte en argumentasjon som bygget mer på skolefaglige og utdanningspolitiske momenter enn på lønns- og interessepolitiske.

⁹⁹ *Aftenposten* 36.1.2004

¹⁰⁰ Redegjørelse fra prosjektleder for Prosjekt2004, saksframlegg sentralstyret 09.11.2004, SST 218/04 Prosjekt2004 - Avslutning. Utdanningsforbundets arkiv

6 Lønnsdannelse og forhandlingssystem etter 2004

Både i staten og i kommunal sektor har det de siste 20 årene vært en utvikling i lønns- og forhandlingssystemet. Det statlige forhandlingsområdet har i dag en annen sammensetning av yrkesgrupper enn på 1990-tallet, og hovedtariffavtalen er delt og gir to ulike lønnsfastsettningssystemer. Hvordan har lærerne klart seg lønsmessig etter overføringen av forhandlingsansvaret til kommunene, og har tariffrettighetene organisasjonen hadde før overføringen, blitt videreført?

Endringer i statlig og kommunalt tariffområde etter 2004

Akademikerne har siden organisasjonen ble stiftet i 1997, vært positive til lokale lønnsforhandlinger i offentlig sektor og har presset på for å få gjennomslag for dette. I tarifforhandlingene i 2002 ble hovedtariffavtalen i KS delt inn i kapitler med ulike forhandlingsbestemmelser for ulike stillingsgrupper. En rekke stillingsgrupper for arbeidstakere med akademisk utdanning ble plassert i kapittel 5, og lønnsfastsettingen og eventuelle lønnsforhandlinger for disse skulle foregå lokalt i den enkelte kommune eller fylkeskommune. Tariffavtalene i kommunal sektor ble revidert i 2004 da forhandlingsansvaret for lærerne ble overført fra staten til KS / Oslo kommune. Hovedtariffavtalen inneholdt da et kapittel 3, som regulerte lønnsfastsetting for ledere, et kapittel 5, som regulerte lønnsfastsetting for akademikerstillinger, og et kapittel 4 med to deler. Kapittel 4B omfattet stillinger uten krav til utdanning, fagarbeiderstillinger og stillinger med krav til tre- og fireårig høyskoleutdanning, mens kapittel 4C omfattet undervisningsstillingene. Stillingene i kapittel 4 hadde både sentrale og lokale lønnsforhandlinger dersom det ble avsatt lokale midler, mens lønnsfastsettingen i de to andre kapitlene foregikk lokalt.

Utdanningsforbundet har klart å bevare sterke trekk av kompetanselønnsystemet som ble med overføringen fra staten. KS har hatt en uttalt lønnspolitikk der organisasjonen har ønsket å komme bort fra et kompetanselønnsystem og over mot funksjonsbasert lønnsystem også for lærere.¹⁰¹ Da KS i 2004 så at det ikke ville være mulig å fjerne kompetanselønnsystemet ved overføringen, la organisasjonen i stedet vekt på at skolelederne skulle komme inn under det ordinære ledersystemet i kommunal sektor, og at minstelønnsystemet også skulle gjelde lærergruppene. Dette fikk KS til. Det har over tid ført til at minstelønnsatsene og ansiennitetsstigningene har blitt mer like de andre yrkesgruppene i kommunene. I 2016 ble forhandlingskapittelet i hovedtariffavtalen som gjaldt gjennomgående stillinger (4B), slått sammen med lærernes forhandlingskapittel (4C). Uttrykket gjennomgående stillinger brukes i dag ikke lenger i hovedtariffavtalen i KS. Satsene, som nå heter garantilønn, er nå blitt like. Undervisningsstillingene har imidlertid beholdt innplassering i henhold til et kompetanselønnsystem. Kompetanselønnsystemet er særegent for undervisningsstillingene.¹⁰²

¹⁰¹ Sollund 2005:35

¹⁰² Hovedtariffavtalen i KS 2018–2020, kap. 4.0, vedlegg 1 og vedlegg 6

Selv om ren lokal lønnsdannning er etablert for visse stillingsgrupper i kapittel 3 og 5 i den kommunale hovedtariffavtalen, utgjør disse en liten andel av de ansatte i kommunene (rundt 10 prosent).¹⁰⁵ For det store flertallet har praksis med sentrale lønnsforhandlinger kombinert med muligheten til å avsette midler til lokal fordeling stått fast. I 2015 ble minstelønnssetene byttet ut med garantilønnsseter og ansiennitetstillegg.¹⁰⁴ Bakgrunnen for endringen var behovet for å ivareta de lokale lønnsrelasjonene ved endringer i den sentrale tariffavtalen. Endringen ble innført etter en utredning i et partssammensatt utvalg, og partene var enige om å forsøke å unngå at sentrale tillegg eller justeringer i lønnsystemet ville forrykke lønnsrelasjonene lokalt som var bygget opp gjennom lokale og individuelle tillegg.¹⁰⁵

Skolepakke 1 og Skolepakke 2, som ble inngått før forhandlingsansvaret for lærerne ble overført fra staten til KS, la blant annet grunnlaget for forsøk med arbeidstidsordninger. Denne intensjonen ble videreført gjennom arbeidstidsavtalen for lærere som ble inngått mellom lærerorganisasjonene og KS i 2004. Et sentralt virkemiddel i avtalen var økt tilstedeværelse på skolen for lærerne. Da avtalen ble evaluert i 2005, var skoleledere og rektorer mer positive til de oppnådde resultatene enn lærerne.¹⁰⁶ I 2014 avviste lærerne i uravstemning et forslag til ny tariff- og arbeidstidsavtale. Etter at streiken hadde vart i åtte uker kom partene fram til en ny, revidert arbeidstidsavtale.¹⁰⁷

Fra staten startet med lokale lønnsforhandlinger i 1991, har forhandlingene i staten foregått sentralt med avsetning av midler til lokale forhandlinger. I staten har lønnstabellen blitt bevart, men lønnsystemet har vært utformet med lønnsrammer eller spenn slik at samme stilling kunne gis ulik lønninnplassering. Arbeidsgiversiden i staten har etter innføring av lokale forhandlinger jobbet for å øke bruken av individuell avlønning. Selv om de lokale forhandlingene er kollektive og foregår med organisasjonene, er individuelle lønnstillegg vanlige.¹⁰⁸

Ved lønnsoppgjøret i 2016 ble hovedtariffavtalen i staten delt, og Akademikerne fikk en egen tariffavtale og en egen lønnstabell. Denne tabellen ble fjernet i tariffoppgjøret i 2017, og lønnen for organiserte i Akademikerne angis nå bare som et kronebeløp. I tariffoppgjøret 2018 ble Akademikerne og staten enige om et nytt lønnsystem med minimumslønn og en lønnsstige med en lengde på ti år som for stillinger som tidligere var på lønnsrammer, gir 1,1 prosent årlig stigning.¹⁰⁹

Under meklingen mellom staten og Unio / LO Stat / YS Stat i lønnsoppgjøret i 2016 ble det enighet om å nedsette en partssammensatt gruppe for å utrede og komme med forslag til et nytt lønns- og forhandlingssystem. Partene var enige om at et nytt lønns- og forhandlingssystem skulle legge bedre til rette for at virksomhetene i staten kan rekruttere, utvikle og beholde kompetente medarbeidere, og at lokalt handlingsrom var et viktig element i det nye systemet.¹¹⁰ Rapporten fra gruppen skisserte tre alternative retninger for et nytt lønns- og forhandlingssystem: en forenkling av det eksisterende lønnsystemet, et system der all lønnsforhandling skal skje lokalt, og et system med lokale fullmakter, men sentrale rammer eller føringer.

Rapporten ble levert før tariffoppgjøret i 2018, men oppgjøret resulterte ikke i noen vesentlige endringer i lønns- og forhandlingssystemet. Arbeidet med rapporten, og etableringen av et nytt lønns- og forhandlingssystem for medlemmer av Akademikerne, viser

¹⁰⁵ Jordfald & Svarstad 2018a:23

¹⁰⁴ Hovedtariffavtalen i KS 2014–2016, kap. 4

¹⁰⁵ KS, B-rundskriv nr.: B/10-2014

¹⁰⁶ Nicolaisen, Nyen & Olberg 2005

¹⁰⁷ Kjørsvik 2016:7

¹⁰⁸ Andreassen & Seip 2001:96

¹⁰⁹ HTA i staten 2018–2020, KMD – Akademikerne, § 3

¹¹⁰ KMD, Stat, Unio & YS Stat 2017:5

imidlertid at staten som arbeidsgiver ønsker å gi de enkelte virksomhetene et større handlingsrom i lønnspolitikken gjennom å øke den lokale og individuelle lønnsdanningen.

Både det kommunale og det statlige tariffområdet har etter 2000 gått i retning av økt lokal lønnsdanning.

- I 2002 fikk KS' tariffavtale et kapittel for akademikerstillinger med utelukkende lokal lønnsdanning.
- Lønnskapitlet i KS' hovedtariffavtale for undervisningspersonale er nå blitt ført sammen med andre stillinger med samme utdanningsnivå og utdanningslengde.
- Lærerne har beholdt innplassering i minstelønn/garantilønnsystemet i henhold til et kompetanselønnsystem.
- I staten har arbeidsgiversiden jobbet for individuell og lokal lønnsdanning.
- I 2016 ble hovedtariffavtalen i staten delt, og Akademikerne fikk en egen hovedavtale som i dag bare har lokal lønnsdanning.

Lærernes lønnsutvikling

Det er ikke lett å sammenlikne lønnsutviklingen for større grupper over tid. En rekke faktorer skaper variasjon i statistikken og gjør at tallene ikke blir helt sammenliknbare. Man skal derfor utvise forsiktighet ved sammenlikning av grupper, særlig dersom sammenlikningen gjelder enkeltår. Framstilling av akkumulert lønnsvekst over en lengre periode vil også kunne gi en skjev framstilling. I figur 6.1, 6.2 og 6.4 har vi derfor fulgt Teknisk beregningsutvalgs praksis og angitt akkumulert lønnsvekst over femårsperioder. Det er også viktig å understreke at bildet av lønnsutviklingen vil kunne variere ut fra hvordan vi inndeler femårsperiodene.

I Figur 6.1 ser vi lønnsveksten for to femårsperioder fra 1994 til og med 2003 innenfor en rekke større forhandlingsområder. Vi ser at lønnsveksten innenfor de ulike forhandlingsområdene varierte. Det forhandlingsområdet som hadde høyest lønnsvekst, var undervisning. Dette skyldtes særlig de to skolepakkene som ga lærerne klart høyere lønnsvekst enn andre grupper i arbeidsmarkedet i perioden 2000–2004. Virkningen av skolepakkene på lønnsutviklingen har vært anslått til 4,4 prosentpoeng til sammen.¹¹¹ For å få et bilde av hvordan lønnsveksten for lærere hadde vært uten skolepakkene, er det i figur 6.1 også en stolpe for undervisning uten Skolepakke 1 og 2.

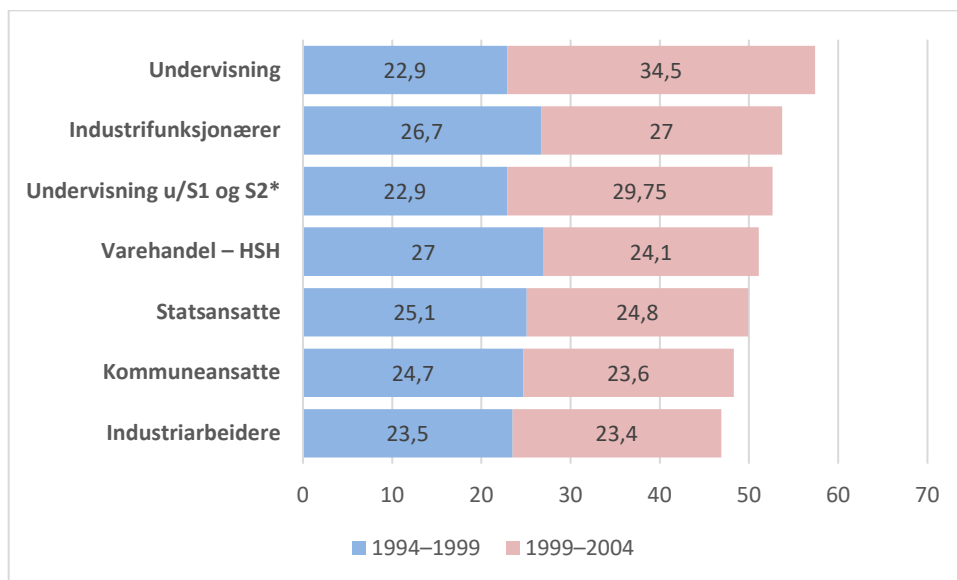
Fra 1994 til 1999 hadde lærerne en lønnsvekst som var noe dårligere enn de andre arbeidstakergruppene, med unntak av industriarbeiderne. Lærergruppens lønnsvekst ble i perioden påvirket av seksårsreformen i 1997, da det kom inn førskolelærere med lavere gjennomsnittslønn.¹¹² Dette påvirker ikke den enkelte lærers lønn, men det statistiske gjennomsnittet. Lønnsveksten fra 1999 til 2004 ligger imidlertid høyere enn for de fleste andre grupper, også når vi ser bort fra skolepakkene. Ser vi bort fra lønnsveksten skolepakkene ga etter år 2000, var det bare funksjonærene i privat sektor som hadde en bedre lønnsutvikling gjennom denne måleperioden. Lønnsutviklingen for lærerne på 1990-tallet viser at det ikke var noen garanti for lønnsutviklingen å ligge i det statlige tariffområdet. Samlet sett kan vi si at lærerne først og fremst oppnådde høyere lønnsutvikling enn

¹¹¹ NOU 2002: 16, s. 69–70. I figur 6.1 er det brukt tall fra TBU 2005 der virkningen er anslått til 4,75 prosentpoeng til sammen.

¹¹² Uten denne gruppen ville lærernes lønnsvekst vært 0,5 prosentpoeng høyere. NOU 2002: 16, tabell 3.2, merknad 8.

andre grupper i den perioden lærerorganisasjonene inngikk særskilte avtaler om lønn og arbeidstid (skolepakkene) utenom de regulære årlige forhandlingene. –

Figur 6.1 Akkumulert årslønnsvekst i prosent over femårsperioder for ulike forhandlingsområder. Kilde: NOU 2005: 16 tabell 3.1.



* I søylen for undervisning uten Skolepakke 1 og Skolepakke 2 er det brukt tall for undervisningssektoren, men for perioden 1999–2004 er det fratrukket 4,75 prosentpoeng som utgjør beregnet lønnsvekst for de to skolepakkene. NOU 2005: 16, tabell 3.1, note 13 og 14.

Da forhandlingsansvaret for lærerne ble flyttet over fra staten til kommunene, hadde lærerne samlet sett et høyt lønnsnivå sammenliknet med andre yrkes- og stillingsgrupper i kommunal sektor. I hovedtariffavtalen i KS for 2004 lå minstelønnsatsene i kapittel 4B (stillinger utenom undervisning) langt lavere enn minstelønnsatsene for lærere når man sammenlikner minstelønnen for stillinger med samme utdanningsnivå og utdanningslengde. Dette gir ikke et fullgodt bilde av lønnsforskjellene. Minstelønnsatsene for lærerstillingene kan for eksempel ha hatt mer preg av å være normallønnsatser enn minstelønnsatsene for andre grupper. Vi kan likevel se minstelønnsatsene som et uttrykk for at lærerstillingene lå høyere plassert enn andre stillinger i kommunesektoren. I den kommunale hovedtariffavtalen lå minstelønnsatsene for lærere 3,9 og 5,2 prosent over minstelønnsatsene for stillinger med krav om treårig høyskoleutdanning for henholdsvis begynnerlønn og lønn etter ti års tjeneste.¹¹³ For adjunker lå minstelønnsatsene 2,3 og 3,5 prosent over minstelønnen for stillinger med krav om treårig høyskoleutdanning med ytterligere spesialisering. Undervisningsstillingene hadde i tillegg et ansiennitetstillegg / en minstelønnsats etter 16 år. Arbeidsgiversiden var også opptatt av at kompetanselønnsystemet førte til at undervisningspersonale ble lønnet etter hvilken utdanning den enkelte lærer hadde, ikke etter hvilket krav til utdanning det var for den enkelte stilling. Kompetanselønnsystemet ga samlet sett høyere lønnsutbetalinger for undervisningsstillinger enn for andre stillinger med krav om samme utdanningslengde.¹¹⁴

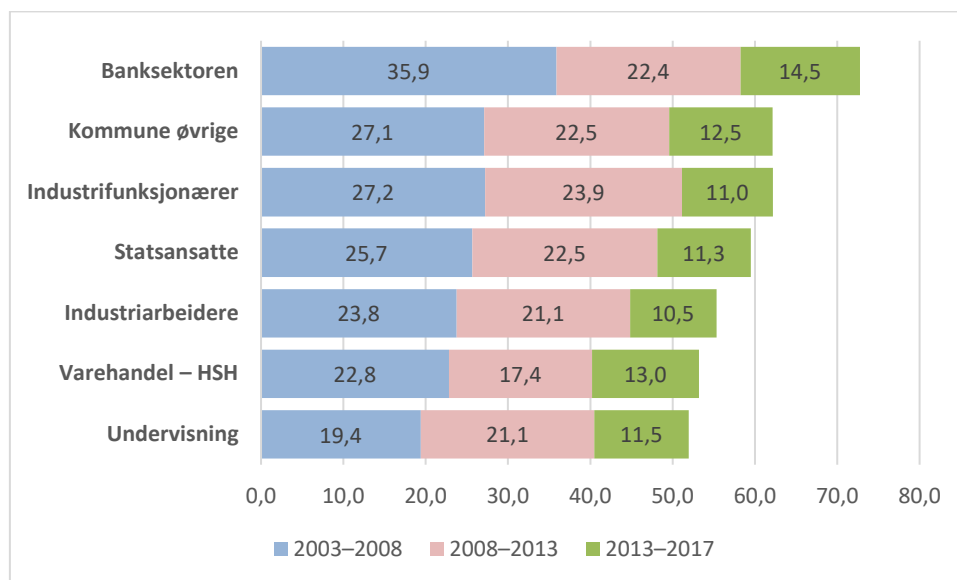
Lønnsutviklingen fra 2004 til 2017 for ulike forhandlingsområder framgår av figur 6.2. Den viser utviklingen i to femårsperioder og én fireårsperiode. Lærergруппene har i de to

¹¹³ Hovedtariffavtalen i KS 2004–2006

¹¹⁴ Sollund 2005:143

første periodene, 2003–2008 og 2008–2013, vært den gruppen som sammen med varehandel har hatt dårligst lønnsutvikling. I perioden 2013–2017 lå undervisning på fjerdeplass, foran statsansatte, industrifunksjonærer og industriarbeidere. Gruppen øvrige kommunalt ansatte har imidlertid ligget over undervisningspersonalet i hver femårsperiode.¹¹⁵

Figur 6.2 Akkumulert årslønnsvekst i prosent over femårsperioder for ulike forhandlingsområder. Kilde: TBU Etter inntektsoppgjørene 2014, tabell 1.1 og TBU Etter inntektsoppgjørene 2018, tabell 1.1.



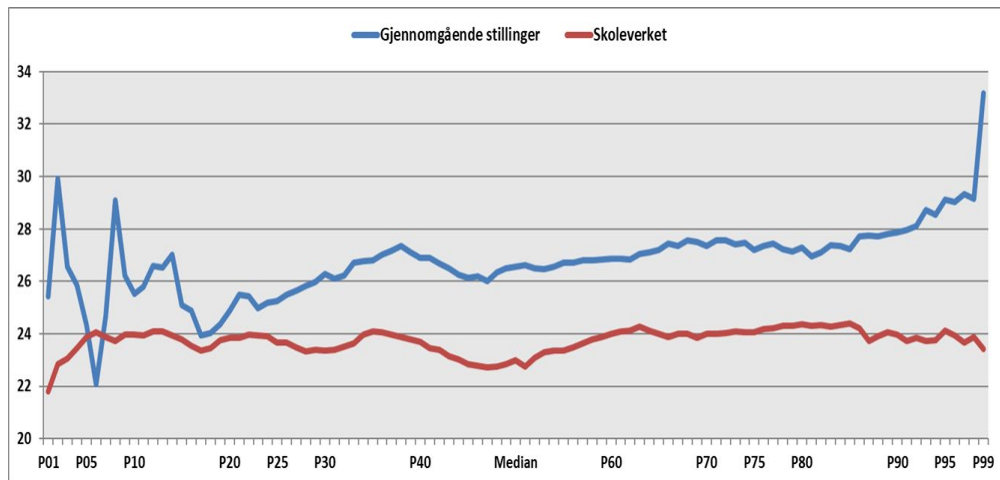
I en analyse av lønnsfordelingen i kommunesektoren har Jordfall og Svarstad analysert forskjeller i lønnsutviklingen i kapittel 4B og kapittel 4C mellom 2008 og 2014.¹¹⁶ Undersøkelsen viser at lønnsveksten for undervisningsstillinger i kapittel 4C i denne perioden lå et par prosentpoeng lavere enn for stillinger i kapittel 4B (se figur 6.3). Et gjennomgående trekk ved analysene er at de højest lønte i kommunene, både blant ledere (kapittel 3), akademikere (kapittel 5) og i de øvrige stillingsgruppene i kapittel 4B, hadde en større prosentvis lønnsøkning enn lavere lønte. Dette gjelder imidlertid ikke for undervisningspersonalet der den prosentvise lønnsutviklingen i denne perioden har vært tilnærmet lik for alle gjennom hele lønnsfordelingen.

Flere lederstillinger i skolen er i dag knyttet til kapittel 3 (ledere) i KS' hovedtariffavtale. Disse har hatt en bedre lønnsutvikling enn undervisningspersonalet som har vært i kapittel 4C. Rektorer plassert i kapittel 3 har likeledes hatt bedre lønnsutvikling enn rektorer plassert i kapittel 4C. Også førskolelærere, som har vært plassert i kapittel 4B, har hatt en bedre lønnsutvikling enn undervisningspersonalet. Kapittel 4B og 4C er fra 2016 slått sammen.

¹¹⁵ På bakgrunn av tall fra TBU-rapporten har Utdanningsforbundet beregnet samlet akkumulert lønnsvekst for øvrige kommunalt ansatte til 14 prosentpoeng høyere enn for undervisningspersonalet for hele perioden fra 2004 til 2017.

¹¹⁶ Jordfald & Svarstad 2018a

Figur 6.3 Lønnsvekst fra 2008 til 2014 i prosent. Gjennomgående stillinger i kapittel 4B og stillinger i skoleverket i kapittel 4C. Heltid. Kilde: (Jordfald & Svarstad 2018a:25, figur 4.2)*

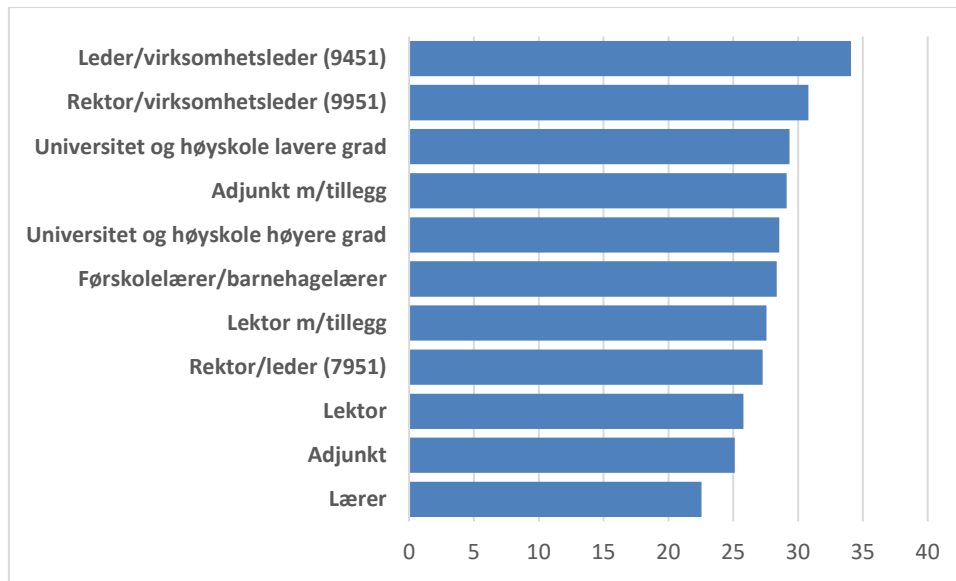


* Det er tatt ut 99 punkter i lønnsfordelingen i 2008 innen hvert forhandlingskapittel og tilsvarende punkter i 2014. P50 representerer plasseringen i midten (median), mens P01 representerer den som tjener minst og P100 den som tjener mest. Målet på venstre akse viser hvor mange prosent lønnen har økt for de enkelte punktene i lønnsfordelingen fra 2008 til 2014. Enkelt personer kan ha hatt en annen lønnsutvikling dersom de har beveget seg fra en plassering (punkt) til en annen (for eksempel fra P40 til P42).

Figur 6.4 viser lønnsveksten i kommunal sektor fra 2009 til 2017 for ulike stillingskoder og for ulike utdanningsgrupper. Lederstillingene har hatt den største lønnsveksten, og vi ser at det er noe variasjon blant de ulike undervisningsstillingene. Adjunkt med tillegg er den stillingskoden blant undervisningsstillingene som har hatt den høyeste lønnsveksten. Denne stillingskoden er også den som omfatter flest ansatte i undervisningsstilling.¹¹⁷ Figuren viser at universitets- og høyskoleutdannede i kommunene (inkludert undervisningsstillinger), både med høyere og lavere grad, i gjennomsnitt har hatt en høyere lønnsutvikling enn de fleste undervisningsstillingene. Noe av årsaken til dette kan være at gruppen universitets- og høyskoleansatte også omfatter ledere, som i gjennomsnitt har hatt en bedre lønnsutvikling i perioden enn andre grupper.

¹¹⁷ Adjunker med tillegg utgjør 42 prosent av de ansatte i undervisningsstilling med krav til undervisningskompetanse. TBSK 2018 tabell 3.4.5a.

Figur 6.4 Lønnsvekst for utvalgte stillingskoder (gjennomsnittlig grunnlønn pluss faste og variable tillegg) og utdanningsgrupper fra 2009 til 2017. Prosent. Kilde: TBSK 2010 og 2018, tabell 3.4.5a og 3.4.9.



Det er viktig å huske at oversikten over lønnsutviklingen gjelder grupper og ikke sier noe direkte om individers lønnsutvikling. Statistikken kan også bli påvirket av enkelthendelser (for eksempel lærerstreiken i 2014) eller endringer i målemetode. KS hevder at strukturelle forhold kan føre til at samlet årslønnsvekst for lærere trekkes ned, «som at eldre lærere med toplønn går ut av yrket og erstattes av unge med startlønn».¹¹⁸ Det er ikke enighet om at dette er en årsak til forskjeller i lønnsutvikling for de ulike stillingsgruppene over tid, og det er derfor grunn til å utvise forsiktighet når statistikken skal tolkes.¹¹⁹

Tallene fra TBU gir et bilde av lønnsutviklingen til undervisningspersonalet som gruppe over tid. Den har i flere av måleperiodene som er vist i figur 6.1 og figur 6.2, ligget under gjennomsnittet i staten og kommunene. Men bildet er ikke entydig. Det er særlig to perioder som peker seg ut som spesielle for lærernes lønnsdannning. Den ene perioden er årene fra 1999 til 2004, da Skolepakke 1 og Skolepakke 2 ga lærerne et betydelig lønnsloft. Den andre perioden er årene etter at forhandlingsansvaret ble overført til kommunene. Fra 2003 til 2008 lå lønnsveksten for undervisningspersonale betydelig under den lønnsveksten andre forhandlingsområder hadde. Vi kan trolig snakke om en «opptur» og en «nedtur» med 2004, tidspunktet for overføring av forhandlingsansvaret, som vendepunkt.

Lønnsutvikling i undervisningssektoren fra 1994 til 1999, da lærerne forhandlet med staten, var lavere enn gjennomsnittet både i kommunene og i staten. I perioden 2008 til 2013 lå lønnsveksten i undervisningssektoren lavere enn både for øvrige kommuneansatte og i staten, men forskjellene er ikke like store som den foregående femårsperioden. Lønnsutviklingen for undervisningssektoren har etter 2013 vært omtrent som for det statlige tariffområdet, men noe svakere enn for øvrige kommuneansatte. Det er imidlertid viktig å merke seg at tallene både for staten og øvrige kommuneansatte omfatter ledersstillinger som har hatt en betydelig høyere lønnsutvikling enn andre grupper etter 2008.

¹¹⁸ *Dagbladet* 26.4.2016

¹¹⁹ *Utdanning* 5.4.2016

Jordfald og Svarstads undersøkelse av lønnsfordelingen i det statlige tariffområdet for perioden 2008–2014 viser at lønnsveksten også der har vært større i lederyrker enn yrker som ikke er lederyrker.¹²⁰

Det er vanskelig å si hva som ville skjedd dersom forhandlingsansvaret for lærerne ikke ble flyttet over fra staten til kommunene. Mye av «nedturen» vi ser for lærerne i tidsperioden 2003 til 2008, kan trolig forklares med at arbeidsgiversiden ønsket en «tilpasning» både av lærernes lønnsystem og av lønnsnivået til det som eksisterte i kommunene. Dette førte med seg en lønnsnedgang. Ser vi bort fra denne perioden, er det imidlertid lite ved lønnsutviklingen i de andre periodene som tilsier at lærerne ville hatt en større lønnsutvikling dersom forhandlingsansvaret ikke var blitt overført. Da lærerne forhandlet lønn med staten på 1990-tallet, var lønnsutviklingen for lærerne lavere enn staten for øvrig. Etter 2008 har lønnsutviklingen i de to periodene vi har målt, vært lik eller større i kommunesektoren enn i staten. Det kan også være verd å merke seg at i staten har lønnsutviklingen for akademiske yrker vært svakere enn for ansatte i staten samlet.¹²¹ De akademiske yrkene omfatter blant annet universitets- og høyskoleansatte. Tallene viser også at lønnsforskjellene i staten øker innenfor de akademiske stillingene.¹²²

Lærernes lønnsutvikling har særlig vært preget av skolepakkene og overføringen av forhandlingsansvaret til kommunene.

- Det er særlig i femårsperiodene rett før og rett etter 2004 at lærerne har hatt en avvikende lønnsutvikling med en «opptur» før 2004 og en «nedtur» etter 2004.
- Lønnsveksten for lærere var høyere enn for andre grupper i perioden 1999–2004 da Skolepakke 1 og 2 ble forhandlet.
- Etter overføringen av forhandlingsansvaret hadde lærerne et høyere lønnsnivå enn andre grupper med tilsvarende utdanningslengde i kommunene.
- I femårsperioden 2003–2008 hadde lærerne en dårligere lønnsutvikling enn andre grupper.
- Adjunkt med tillegg er den stillingskoden blant undervisningsstillingene som har hatt den høyeste lønnsveksten etter 2009.
- Etter 2008 har lønnsveksten vært større i kommunene enn i staten.

Hvordan er forutsetningene for overføringen i 2004 blitt fulgt opp?

Da regjeringen hadde vedtatt at forhandlingsansvaret skulle overføres fra staten til kommunene, gikk Utdanningsforbundet hardt på regjeringen og fikk til en avtale om hvordan overgangen skulle skje, og forutsetningene en slik overgang skulle bygge på. Den overordnede forutsetningen som staten og Utdanningsforbundet ble enige om, var at overføringen skulle «ivareta undervisningspersonalets rettigheter og særegenhet».

I hvilken grad denne forutsetningen har blitt oppfylt under selve overføringen og i tiden som fulgte, vil være et skjønnsspørsmål. Det er likevel mulig å peke på visse særtrekk ved undervisningspersonalets lønns- og arbeidsforhold som fortsatt gjelder.¹²³

¹²⁰ Jordfald & Svarstad 2018b:15

¹²¹ Jordfald & Svarstad 2018b:16

¹²² Jordfald & Svarstad 2018b:17

¹²³ Situasjonsbeskrivelsen og forutsetningene er beskrevet i Utdanningsforbundets fylkesinfo 30/2003, 18.3.2003.

Utdanningsforbundet fikk ved overføringen garanti for at lærernes medlemskap i Statens pensjonskasse skulle opprettholdes inntil videre. Til tross for vesentlige omlegginger av det norske pensjonssystemet har lærerne beholdt dette medlemskapet. De endringene som har skjedd med pensjonssystemet, har i mer eller mindre grad omfattet alle arbeidstakergrupper. Det må dermed være riktig å si at denne forutsetningen har partene fulgt opp.

Ved overføringen i 2004 hadde Utdanningsforbundet nettopp inngått to større avtaler med staten om arbeidstidsendringer med lønnskompensasjon (Skolepakke 1 og Skolepakke 2). Det var en forutsetning at pågående forsøk skulle videreføres, og at arbeidstidsavtalen skulle ses i sammenheng med tilpasning av alle de andre avtalene i et nytt tariffområde. Lærerne skulle ha streikerett knyttet til arbeidstidsavtalen, som er en sentral særavtale.

Også denne forutsetningen må sies å ha blitt oppfylt. Lærerne fikk en tilpasset tariffavtale i KS, og for å ivareta særegenheten ved kompetanselønnsystemet som gjaldt lærerstillingene, ble disse stillingsgruppene samlet i et eget underkapittel i avtalen. Dette betyr ikke at KS ikke har presset på for å få endringer i arbeidstidsavtalen. Slike endringer har funnet sted etter forhandlinger, og i 2014 forsvarte lærerorganisasjonene arbeidstidsavtalen i en omfattende arbeidskonflikt.

Lærerne fikk også garantier i 2003 for at tillitsvalgtordningen og permisjonsrettigheter skulle videreføres i en omstillingsperiode fram til 2008. Lærerorganisasjonene følger i dag samme tillitsvalgtordning som andre forbund i kommunal sektor, men har en egen protokolltilførsel om undervisningspersonalet som slår fast en rett til å velge tillitsvalgte på arbeidsplassen etter drøftingsgrunnlaget i hovedavtalen når en arbeidstakerorganisasjon har flere enn ett medlem på arbeidsplassen.¹²⁴

Skolepakke 1 og 2 omfatter bestemmelser om lønnskompensasjon. Gjennomgangen av lærernes lønnsutvikling viser at denne kompensasjonen over tid ble redusert ved at lærerne i tiden etter overføringen av forhandlingsansvaret hadde mindre lønnsutvikling enn øvrige kommunalt ansatte. Det kan dermed argumenteres for at grunnlaget for skolepakke 1 og 2 ikke ble videreført. På den andre siden ble det ikke gitt noen garanti for lønnsutvikling over lengre tid, og det vil alltid være usikkerhet forbundet med verdien av en lønnsavtale målt i forhold til andre grupper.

Overføringen av forhandlingsansvaret for lærerne skulle også ivareta hensynet til skolepolitikken. Staten og Utdanningsforbundet var enige om «å se de ulike tiltak og forslag i skolepolitikken i sammenheng, og sikre en god utvikling av skolen gjennom trygge rammebetingelser».¹²⁵ Uttalelsen er åpen, og det kan være partene hadde noe ulik forståelse av denne formuleringen. For lærerne var trolig enhetlige lønns- og arbeidsvilkår en viktig del av «trygge rammebetingelser». De fryktet at varierende kommuneøkonomi skulle tvinge fram lønnsforskjeller og føre til kvalitetsforskjeller i skolen. Regjeringen på sin side var åpen for mer lokal og individuell variasjon, både når det gjaldt lønn, og i skolehverdagen. Den ville i større grad rette oppmerksomheten mot skolerresultater og kvalitetsforskjeller i den eksisterende skolen: «Vi har ingen enhetsskole hvor alle får samme mulighet i praksis», skrev statssekretær Helge Ole Bergesen i Utdannings- og forskningsdepartementet i *Stavanger Aftenblad*.¹²⁶ Regjeringen mente trolig det trengtes justeringer av rammebetingelsene gitt i lov- og avtaleverk, for å få en god utvikling av skolen.

¹²⁴ Forhandlingsprotokoll – Revisjon av hovedavtalen per 1.1.2018, KS og Unio, 30.11.2017 og 16.1.2018

¹²⁵ Utdannings- og forskningsdepartementet, Overføring av forhandlingsansvaret for undervisningspersonalet – videre prosess, nyhet 13.3.2003

¹²⁶ *Stavanger Aftenblad* 15.1.2003

Ser vi på utformingen av dagens avtaleverk for lærere, har lærerorganisasjonene klart å bevare avtaleverket som et sentralt styringsredskap for arbeidet i skolen. Det gjelder kompetanselønssystemet, og det gjelder reguleringen av arbeidstid for undervisningspersonale i skolen, som ligger i en særavtale på sentralt nivå. På disse områdene er Utdanningsforbundets tariffavtaler særegne. I tariffavtalene for alle yrkesgrupper, både i stat og kommune, har utviklingen gått i retning av større handlingsrom for lokale parter med mulighet for lokal og individuell variasjon. Selv om utviklingen i løpet av 15 år har medført endringer, er det riktig å si at avtaleverkets betydning for skoleutviklingen ikke er vesentlig endret.

Forutsetningen for overføringen av forhandlingsansvaret var at undervisningspersonalets rettigheter og særegenheter skulle ivaretas.

- Disse forutsetningene må sies i det vesentligste å ha blitt ivaretatt ved overføringen.
- Medlemskap i Statens pensjonskasse er opprettholdt inntil videre.
- Lærerorganisasjonene fikk streikerett knyttet til den sentrale særavtalen om arbeidstid.
- Kompetanselønssystemet ble videreført, men påvirket av minstelønssystemet i kommunesektoren.
- Tillitsvalgtordning og permisjonsrettigheter ble videreført i nye tariffavtaler.
- Lærerne kan ha «tapt» hele eller deler av den relative lønnsøkningen skolepakkene ga, men det var ikke gitt framtidige lønnsгарантиer.
- Lærerorganisasjonene har klart å bevare avtaleverket som et styringsredskap i skolen gjennom at kompetanselønssystemet og arbeidstidsavtalen er bevart.

Nasjonale standarder og likeverdig utdanningstilbud

For lærerne har det helt siden kravet om å bli ført opp i det statlige lønnsregulativet etter andre verdenskrig ble fremmet, vært et argument at felles lønns- og arbeidsvilkår var et virkemiddel i skolepolitikken. Nasjonale standarder for lønns- og arbeidsvilkår skulle sikre at ikke lærere i fattige kommuner ble dårligere betalt enn i rike kommuner, og at dette førte til svekket lærerkompetanse i fattige kommuner. På denne måten ønsket lærerne at lønnspolitikken skulle bli et virkemiddel i skolepolitikken og bidra til å skape et likeverdig utdanningstilbud i hele landet.

Denne argumentasjonen ble langt på vei akseptert av politikerne på 1940- og 1950-tallet. Lærerorganisasjonene har holdt fast på argumentasjonen og brukt den med hell gjennom hele etterkrigstiden. Argumentet har funnet samklang både i LOs lønnspolitiske strategi og i Arbeiderpartiets skolepolitikk og forsvar for enhetsskolen. Men da Bondeviks første regjering helt på slutten av årtusenet la fram sin handlingsplan for rekruttering til læreryrket, var det svært lite snakk om nasjonale standarder. Når det gjaldt lønns- og arbeidsvilkår, ville regjeringen blant annet gi «rom for lokal lønnsdanning tilpassa lokale tilhøve» og se på mer fleksible arbeidstidsordninger.¹²⁷ I Stortinget var alle partier enige om at lønn var et helt sentralt virkemiddel for å sikre rekruttering til læreryrket. Hvordan lønnsøkningen skulle sikres, var det likevel uenighet om. Da lønnsløftet kom, var det i form av skolepakkene som koblet lønn og arbeidstid.

Båndet mellom statlig lønnspolitikk og enhetsskolepolitikken løsnet ved inngangen til 1990-tallet. Internasjonalt skjedde det et skifte i den skolepolitiske debatten i løpet av

¹²⁷ St.meld. nr. 12 (1999-2000), s. 46

1980-tallet som også slo inn i den norske skoledebatten.¹²⁸ På den ene siden ble det reist krav om mer kunnskap i skolen, og på den andre siden ble liberal markedstenkning trukket inn i debatten om utvikling av offentlige tjenester som blant annet skole. Som kirke-, utdannings- og forskningsminister begynte Gudmund Hernes å reformere skolen for å øke kompetansen og bygge grunnlaget for kunnskapssamfunnet. Mens Hernes' skoleideologi trakk skolen inn under statlig styring og samordning, ofte på tvers av lærerorganisasjonenes ønsker, trakk utviklingen av den offentlige forvaltningen og forholdet mellom stat og kommuner i retning av større lokalt selvstyre. En ny kommunelov i 1992 stilte kommunene friere til å forvalte de økonomiske midlene mens den statlige styringen av kommunesektoren ble nedtonet. Målet var å gi det kommunale og fylkeskommunale styrings-systemet «stor grad av fleksibilitet i de rettslige skranker for organiseringen».¹²⁹ Kommunene skulle ha det finansielle ansvaret og gjennom lokale beslutninger påse at de offentlige midlene ble brukt mest mulig effektivt gjennom en avveining av nytte og kostnader for de enkelte tjenestene. Det førte til at styringen av en rekke offentlige tjenester ble overført fra staten til kommuner og fylkeskommuner blant annet gjennom omleggingen av pengeoverføringene fra stat til kommuner. Finansieringen av lærerlønningene var en del av denne omleggingen, og styringssystemet i skolen ble endret ved at skolestyrets og skolesjefens selvstendige stilling ble avvirket, og skolen ble underlagt kommunestyret.

Mens ordningen med statlig forhandlingsansvar for lærere var en integrert del av statens styring av utdanningssystemet i etterkrigstiden, gjorde endringene i det kommunale selvstyret på 1980- og 1990-tallet at ordningen kom til å stå i motsetning til de rådende styringsprinsipper. Ordningen var helt spesiell og møtte betydelig motstand i kommunene og fylkene. Da Fremskrittspartiets representanter i stortingskomiteen på slutten av 1990-tallet oppsummerte argumentene for å overføre forhandlingsansvaret til kommunene, var det nettopp bruddet med styringsprinsippene, som de fleste partiene stilte seg bak, som var framtrædende:

«- Det kan stilles spørsmål om et tariffavtalesystem er egnet som virkemiddel for å søke nasjonal styring i skolesektoren. Lov, forskrifter, budsjettvedtak m.v., bør være tilstrekkelige styringsmidler for skoleverket på samme måte som for andre sektorer, jf. f.eks. helsesektoren.

- Overføring av forhandlingsansvaret vil være i samsvar med det finansielle ansvarsprinsippet.

- En overføring av forhandlingsansvaret til kommunene og fylkeskommunene vil innebære at alle sider av arbeidsgiveransvaret samles.

- Dagens ordning fungerer ikke som styringsmiddel, men har snarere vært til hinder for oppnåelse av effektiv drift.

- Dagens ordning hemmer regionale og lokale tilpasninger.»¹³⁰

Selv om ideen om enhetsskolen fortsatt sto sterkt i mange av de politiske partiene, ble den ved overgangen til 2000-tallet i liten grad knyttet til spørsmålet om lærerlønninger. Den skolepolitiske debatten ble fra 2001 preget av PISA-undersøkelsen som slo fast at norsk skole leverte middelmådige resultater til tross for stor ressursinnsats. Politikerne stilte spørsmål om hvordan skolen best kunne reformeres, og var mindre opptatt av å bevare gamle strukturer.

Fra begynnelsen av 1990-tallet ble det statlige forhandlingsområdet brutt opp bit for bit, først med danningen av NAVO (i dag Spekter), der statlige virksomheter som Telenor,

¹²⁸ Rovde 2004:235

¹²⁹ Ot.prp. nr. 42 (1991-1992), s. 7

¹³⁰ Fremskrittspartiets særuttalelser, Innst. S. nr. 120 (1999-2000), s. 10

NSB og Posten ble medlemmer. Da staten tok over helseforetakene, ble også Spekter valgt som arbeidsgiverorganisasjon. Det statlige forhandlingsområdet ble ikke sett på som et effektivt styringsredskap. Denne utviklingen har fortsatt, og i 2017 ble Bane NOR, det tidligere Jernbaneverket, medlem i Spekter. Enkelte har hevdet at universitets- og høyskolesektoren bør «fristilles» og overføres til arbeidsgiverorganisasjonen Spekter i likhet med andre statsetater.¹³¹ Regjeringer med ulik politisk bakgrunn har dermed de siste 30 årene bidratt til å tømme det statlige forhandlingsområdet, og det er lite som taler for at det er politisk støtte for å reversere denne politikken, selv om noen har ment endringene har hatt uønskede konsekvenser. Argumentet om dårlig kommuneøkonomi, som ble brukt som begrunnelse for et statlig forhandlingsansvar for lærerne på 1940-tallet, har også mindre for seg i dag.

I årene før overføringen av forhandlingsansvaret var det få politikere som argumenterte for at statlige lønnsforhandlinger var en forutsetning for et likeverdig utdanningstilbud. I deler av landet var det skrikende lærermangel, og det eksisterende forhandlings-systemet hadde ikke vist seg å være noen garanti for likeverdig tilgang til lærekrefter. Tvert imot mente et flertall i stortingskomiteen at kommunale lønnstillegg kunne være et virkemiddel for å bedre lønnsvilkårene både med hensyn til å rekruttere og beholde lærere.¹³² Ved inngangen til 2000-tallet var skolemyndighetenes oppmerksomhet rettet mot de forskjellene som fantes i skolen, og behovet for å forbedre kvaliteten på opplæringen. Nasjonale kvalitetsvurderinger skulle være et redskap for utvikling både for lærere, skolen og skoleeiere, og statlige tilsyn skulle sikre statlig kontroll. Målet i skolepolitikken var «større lokal handlefridom».¹³³ Det var lite i den rådende skolepolitikken rundt årtusenskiftet som støttet opp tariffavtalenes betydning for å sikre nasjonale standarder. Myndighetene ønsket endring og fornyelse, og i det bildet sto de sentrale tariffavtalene, og særlig arbeidstidsavtalen, i veien.¹³⁴

I den norske modellen sikres nasjonale standarder for lønns- og arbeidsvilkår gjennom landsdekkende tariffavtaler. Dette gjelder både i offentlig og privat sektor. Gjennom forhandlinger vil partene søke å fremme sine interesser, og både arbeidstakersiden og arbeidsgiversiden vil kunne få innflytelse over avtalen. Om, og hvordan, avtalene skal sikre «like vilkår» med hensyn til geografi, utdanning eller skoleslag, vil være gjenstand for diskusjon mellom partene. Det kan også være tema i samfunnsdebatten, og på den måten kan nye ideer influere på partenes avgjørelse. På 1940-tallet diskuterte man om tillegget til lærere som underviste i Finnmark og deler av Troms, kunne fjernes. 60 år senere ba Stortinget på nytt om særtiltak for å få lærere til Finnmark.¹³⁵ Til ulike tider har det rådet forskjellig syn på hvordan likhet og rettferdighet best kan oppnås, og hva som er det rette virkemiddelet for å oppnå dette.

Ser vi bort fra de skolepolitiske begrunnelsene for å plassere lærere i statsregulativet, som åpenbart var til stede under oppbyggingen av enhetsskolen etter krigen, var trolig det viktigste argumentet fra statens side at når staten betalte lønninger, måtte det også være staten som forhandlet størrelsen på lønningene. Staten ville ha kontroll med egne utgifter. Dette argumentet falt bort med omleggingen av kommunenes styringssystem og

¹³¹ Kåre Hagen, leder for senter for velferds- og arbeidslivsforskning ved OsloMet, 12.4.2016. Spekter.no (<http://www.spekter.no/Nyheter/Nyheter-2016/--Universitets--og-hogskolesektoren-ma-fristilles/>)

¹³² Innst. S. nr. 120 (1999-2000), s. 8

¹³³ Ot.prp. nr. 67 (2002-2003), s. 7 f.

¹³⁴ Utdannings- og forskningsdepartementet viste til at det var godkjent ca. 600 forsøk med avvik fra bestemmelsene i arbeidstidsavtalen for undervisningspersonalet: «Siktemålet med endra arbeidstid er meir tid til elevkontakt, større fleksibilitet og betre utnytting av ressursane.» Ot.prp. nr. 67 (2002-2003), s. 8

¹³⁵ St.prp. nr. 135 (1948), s. 5; Innst. S. nr. 120 (1999-2000), s. 5

økonomi på 1990-tallet. Det samme argumentet som tidligere gjaldt staten, gjorde seg nå gjeldende for kommunene. Når kommunene skulle betalte lønnen, var det rimelig at kommunene forhandlet størrelsen på lønningene. Dette resonnementet bygger på at det skal være sammenheng i det offentlige styringssystemet.

Lærerne har lagt vekt på at nasjonale standarder skal fremme et likeverdig utdanningstilbud.

- Nasjonale standarder for lønns- og arbeidsforhold var et argument for å komme på det statlige lønnsregulativet i 1948.
- Under oppbyggingen av utdanningssektoren fram til 1980-tallet var dette et argument som fant bred gjenklang i politikken.
- Endringer i finansierings- og styringssystemet i kommunene svekket argumentet om at lønninger skulle være statlig regulerte.
- Endringer i arbeidsgiverpolitikken, med vekt på lokale lønnsforhandlinger og individuell lønnsdannning, talte for at kommunene burde ha forhandlingsansvaret.
- Endringer i skolepolitikken, med vekt på mer konkurranse og kunnskapsmåling, svekket argumentet om at standardiserte lønnsystemer fremmet utdanningstilbudet.
- Overføring av stadig nye grupper ut av det statlige forhandlingsområdet har vært en trend siden begynnelsen av 1990-tallet. Nasjonal styring sikres ikke lenger gjennom statlige tariffavtaler.
- Lærerne har klart å bevare et særegent avtalesystem med KS og Oslo kommune som forhandlingsmotpart.

Avsluttende bemerkninger

I siste instans er det et politisk spørsmål hvor forhandlingsansvaret for offentlig ansatte skal ligge. Da folkeskolelærerne ble ført inn i det statlige lønnsregulativet, var det et politisk ønske om å rydde opp i et uoversiktlig avlønningssystem for lærerne. Dette skulle tjene skolen og sikre realisering av et omfattende skolepolitisk program. Det viktigste var likevel at det var staten som skulle betale lønningene, og at staten derfor også burde ha hånd om lønnsforhandlinger og lønnsvekst.

En rekke forhold har endret seg siden 1948 og ført til at de forutsetningene som lå til grunn den gang, i dag ikke lenger er der. Blant de viktigste endringene er beslutningen om å gi kommunene og fylkeskommunene frihet til å råde over økonomien innenfor rammebevilgninger og lovkrav. Denne styringsmodellen rev grunnen vekk under logikken som det statlige forhandlingsansvaret bygget på, og stilte det på hodet. Kommunene fikk fullt finansieringsansvar og arbeidsgiveransvar i skolen, men hadde ikke innflytelse på lønnsfastsetting og arbeidstidsregulering. Dette var det vanskelig for politikerne å forsvare.

Lærerne i den videregående skolen ble fra 1974 ansatt av fylkeskommunene. Med det kvittet staten seg med arbeidsgiveransvaret, og med lærerne samlet i ett forhandlingsområde ble overføringen av forhandlingsansvaret mindre problematisk. Da lærerorganisasjonene fant sammen i 2001, og en ny hovedsammenslutning ble dannet samme år, brast også alliansebåndene til LO.

Partiene var splittet i synet på forhandlingsansvaret. Fremskrittspartiet og Høyre var for en overføring, og SV var imot. De andre partiene hadde intern uenighet. Det var ingen enhetlig motstand mot en overføring av forhandlingsansvaret verken i mellompartiene eller i Arbeiderpartiet. Den ideologiske linken mellom enhetsskole og statsstyre var på 1990-tallet svekket. Nye PISA-målinger sendte skolepolitikken i en ny retning, og det ble

vanskelig å argumentere for at den eksisterende forhandlingsordningen sikret et likeverdig utdanningstilbud, når målingene viste noe annet. Skolereformene trakk i retning av nye måter å organisere undervisning på som buttet mot eksisterende avtaleregulering. Også dette var et argument for å overføre forhandlingsansvaret til kommunene i håp om å oppnå lokal tilpasning og større fleksibilitet.

Endringene som er nevnt ovenfor, gjorde det politisk mulig å overføre forhandlingsansvaret for lærerne fra staten til kommunene og fylkeskommunene. I hvilken grad overføringen har gitt de resultater politikerne ønsket, er ikke lett å vurdere. Lærerne er en yrkesgruppe med et særegent samfunnsoppdrag. Utdanningsforbundet er fortsatt part i et avtaleverk som ivaretar rettigheter som utgjør noe av grunnlaget for denne særegenheten.

Litteratur

- Andreassen, J. & Seip, Å. A. (2001). *Lokale lønnsforhandlinger i kommunal sektor. Organisering og gjennomføring av det lokale oppgjøret i 2000*. Oslo: Fafo.
- Bergh, T. & Nilsen, Y. (2004). *Et akademisk fellesskap. Akademikernes Fellesorganisasjon 1975-2001*. Bergen: Vigmostad Bjørke.
- Christensen, T. (1983). *Organisasjonslederskap under endrete handlingsbetingelser. En undersøkelse av organisasjonsutviklingen i Norges/Norsk Lærerlag 1946-79*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl, K. F. (1979). *Tjenestetvistloven*. [Oslo]: Statstjenestemannsforbundet.
- Davidson, K. B. (1975). *Forsøk på å danne en hovedsammenslutning for lærere*. Bergen
doi:oai:nb.bibsys.no:999104780234702202
- Hagemann, G. (1992). *Skolefolk. Lærernes historie i Norge*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Jakhelln, H. (1995). *Den historiske utvikling av lærernes arbeidsrettslige stilling*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, NOU 1995:18.
- Jordfald, B. & Svarstad, E. (2018a). *Lønnsfordeling i kommunesektoren*. Oslo: Fafo.
- Jordfald, B. & Svarstad, E. (2018b). *Lønnsfordelingen i det statlige tariffområdet*. Oslo: Fafo.
- Kjørsvik, I. N. (2016). *Arbeidstid i skolen. Hvordan konstruerer ulike aktører sin forståelse av sammenhengen mellom skolepolitikk, skoleutvikling og økt styring og kontroll av lærernes arbeidstid?* Master, Høgskulen i Sogn og Fjordane, Sogndal.
- KMD, Stat, L., Unio & YS Stat. (2017). *Et modernisert og forenklet lønns- og forhandlingsystem i staten. Rapport fra prattssammensatt arbeidsgruppe*. Oslo:
- Kristiansen, E. (1992). *Fra fornem bønn til kamp for lønn. Filologenes og Realistenes Landsforening/Norsk Lektorlag/Norsk Undervisningsforbund 1892-1992*. Oslo: J.W. Cappelens forlag AS.
- Meløy, L. L. (1983). *Frå strid til samling. Norges Lærerforening - Norsk Lærarlag*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Nergaard, K. (1993). *Samarbeid og selvstendighet : Norsk lærerlags alliansesituasjon*. Oslo: Fafo.
- Nicolaisen, H., Nyen, T. & Olberg, D. (2005). *Lærernes arbeidstid. Evaluering av avtale om arbeidstid for undervisningspersonalet i skoleverket 2004-2006*. Oslo: Fafo.
NOU 1997:8. *Om finansiering av kommunesektoren*.
NOU 2002:10. *Førsteklasses fra første klasse. Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring*.
NOU 2002:16. *Etter inntektsoppgjørene 2002*.
NOU 2003:10. *Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2003. Rapport nr. 1, 2003 fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene*.
NOU 2003:16. *I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*.
- Rovde, O. (2004). *Vegar til samling : Norsk lærarlags historie 1966-2001*. Oslo: Samlaget.
- Seip, Å. A. (1997). *Rett til å forhandle : en studie i statstjenestemennenes forhandlingsrett i Norge og Sverige 1910-1965. Doktoravhandling*. Oslo: Fafo.
- Seip, Å. A. (2002). *Lokale lønnsforhandlinger i staten. Lønn som personalpolitisk verktøy*. Oslo: Fafo.
- Sollund, M. R., Rødvei, P. H. & Lien, L. (2005). *Lønn i kommunal sektor. Nytt avtaleverk - virker det? Fra konfeksjon til skreddersøm - passer det?* Bodø: Nordlandsforskning.
- Statens lønnskomité. (1948). *Innstilling fra Statens lønnskomité av 1946. Lønninger for lærere i folke-, framhalds- og ungdomsskolen*. Oslo: Finans- og tolldepartementet.
- Terjesen, E. A. (1995). *Fellesskap og likeverd. Norsk Kommuneforbund 75 år. Bind 2, 1945-1970*. Oslo: Norsk Kommuneforbund - Tiden Norsk Forlag.

Om forhandlingsansvaret for lærerne

I 2004 ble forhandlingsansvaret for lærerne overført fra staten til kommunene og fylkeskommunene. Lærerne protesterte, men regjeringen mente det var nødvendig å samle arbeidsgiveransvaret for lærerne hos skoleeiere som betalte lærernes lønn.

Dette notatet forsøker å forklare hvorfor staten hadde forhandlingsansvaret for lærerne, og hvorfor det ble overført til kommunene. Notatet tar for seg innføringen av statlig lønnsregulativ for lærerne i 1948, og hvorfor lærere i folkeskolen fikk forhandle lønn med staten. Både endringer i lønns- og forhandlingssystemet og endringer i kommunenes inntekts- og styringssystem blåste liv i diskusjonen om forhandlingsansvaret for lærerne. Notatet ser også på endringene i det kommunale og statlige tariffområdet etter 2004, samt lønnsutviklingen innenfor ulike tariffområder. Ble målet om nasjonale standarder og et likeverdig utdanningstilbud forlatt da forhandlingsansvaret ble flyttet over fra staten til kommunene og fylkeskommunene?



Borggata 2B
Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2019:02
ISSN 0804-5135
Bestillingsnr. 10292