

Åsmund Arup Seip

---

# Medbestemmelse og innflytelse

Unios rolle gjennom 20 år



**Fafo-rapport**  
2021:33



Åsmund Arup Seip

# **Medbestemmelse og innflytelse**

Unios rolle gjennom 20 år

Fafo-rapport 2021:33

Fafo-rapport 2021:33

© Fafo 2021

ISBN 978-82-324-0627-2 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0628-9 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Omslagsfoto: Vegard Wivestad Grøtt / NTB

Trykk: Allkopi Netprint AS

# Innhold

---

<b>Unio 20 år! Oppdragsgivers forord .....</b>	<b>4</b>
<b>Forord.....</b>	<b>7</b>
<b>1 Arenaer for medbestemmelse .....</b>	<b>9</b>
1.1 Arbeidstakerorganisering og kampen mellom arbeidstakere og arbeidsgivere.....	9
1.2 Statlig regulering og korporativt samarbeid .....	10
<b>2 Endringer i arbeidslivet og etableringen av Unio .....</b>	<b>13</b>
2.1 Nye hovedorganisasjoner gir LO konkurranse i tre-partssamarbeidet .....	15
2.2 Unio blir stiftet.....	18
2.3 Medlemsveksten.....	21
2.4 Unios politiske satsingsområder .....	23
<b>3 Lovforberedende arbeid – NOUer og høringer .....</b>	<b>27</b>
3.1 Arbeidsmiljøloven revideres: NOU 2004:5 Arbeidslivslovutvalget.....	27
3.2 Ufrivillig deltid på dagsorden: NOU 2004:29 Deltidsutvalget .....	30
3.3 Likestilling i arbeidstidsordningene: NOU 2008: 17 Skift og turnus .....	33
3.4 Strid om reguleringen av arbeidstid som fraviker arbeidsmiljøloven: NOU 2016: 1 Arbeidstidsutvalget.....	36
3.5 Kamp for retten til å varsle: NOU 2018: 6 Varslingsreglene.....	39
<b>4 Det inntektspolitiske samarbeidet .....</b>	<b>43</b>
4.1 Tariffpolitikk og likelønn .....	44
4.2 Frontfagsmodellen.....	47
4.3 Trygd og pensjon .....	50
<b>5 Samfunnspolitisk medbestemmelse.....</b>	<b>53</b>
5.1 Utdanning.....	53
5.2 Inkluderende arbeidsliv og HMS.....	54
5.3 Internasjonalt samarbeid.....	57
<b>6 Unio – medbestemmelse i 20 år .....</b>	<b>59</b>
<b>Referanser .....</b>	<b>63</b>



# Unio 20 år!

## Oppdragsgivers forord

---

10. desember 2021 er det 20 år sidan Unio blei stifta. Den gongen skjedde det under namnet Utdanningsgruppene hovudorganisasjon (UHO). Det var fire forbund som stod bak stiftinga: Lærarforbundet, Norsk Lærarlag, Norsk Sykepleierforbund, og Politiets Fellesforbund. På stiftingsmøtet blei Norsk Fysioterapeutforbund og Norsk Ergoterapeutforbund tatt opp som medlemmer.

Organisasjonen tok namnet Unio i 2005 etter ei reorganisering/nystifting der Forskerforbundet og Presteforeningen blei ein del av Unio-fellesskapen. Både før dette og etter har fleire andre forbund blitt medlemmer.

På desse 20 åra har Unio vakse frå om lag 215 000 medlemmer til over 380 000 medlemmer, fordelt på 14 forbund. (Norsk Tannpleierforbund har søkt om opptak på kongressen i 2021.)

Unio blei etablert i ei brytningstid for organisasjons- og arbeidslivet. Organisasjonar blei lagt ned, og nye og større blei etablerte. Samstundes peika både offentlege utgreiingar og det offentlege ordsiftet i retning av at hovudorganisasjonane ville spele ei stadig viktigare rolle både i forhandlingssystemet, i trepartssamarbeidet og i samfunnsutviklinga. I tillegg måtte LO og NHO, om enn motvillig, godta at også andre hovudorganisasjonar hadde ein naturleg plass i viktige organ og fora som drøfta både arbeidslivsspørsmål, inntektspolitikk og andre samfunnsspørsmål. Koronapandemien har til fulle vist kor viktig trepartssamarbeidet er for å finne tiltak og løysingar som har brei støtte, også i krisetider.

Unio hadde heilt frå starten store ambisjonar på vegne av medlemsforbunda. Ikkje minst galdt det i inntektspolitikken, der Unio raskt tok ein offensiv posisjon for å påverke og endre frontfagsmodellen. Eit gjennomgangskrav i tariffpolitikken har vore at utdanning og kompetanse skal lønne seg betre, også for individet – enten det gjeld kvinner eller menn.

Dessutan har Unio vore ei tydeleg kraft på vegne av heile utdanningskjeda frå barnehage til høgare utdanning og forskning. Som Noregs største hovudorganisasjon for yrkesgrupper med høgare utdanning har Unio kontinuerleg fokusert på kunnskapssamfunnet si rolle både når det gjeld velferd og verdiskaping, likestilling og berekraft. Storparten av Unios medlemsgrupper

arbeider i offentlig sektor, men vi har gradvis vunne terreng også i privat sektor.

Ved etableringa var det eit klart mål at Unio skulle vere ein viktig spelar, ikkje berre på heimebane, men også vere ein aktiv aktør i det internasjonale organisasjonsarbeidet. Unio er medlem både i den nordiske, den europeiske og den globale fagrørsla, der hovudorganisasjonane møtest og samarbeider. Dette gir tidvis tilgang til saker og spørsmål, før dei kjem på dagsordenen her heime. Unio var blant dei første organisasjonane i ITUC som kravde tiltak retta mot FIFA sitt vedtak om å arrangere fotball VM i Qatar i 2022. Målet var å få flytta arrangementet. Til grunn låg kamp for menneskerettar og arbeidstakarrettar. Interesse for saka var betydeleg internasjonalt, men tyngre å få på dagsordenen her heime den gongen.

I 2001 var det å samle seg i ein hovudorganisasjon eit viktig og nødvendig verkemiddel for makt og medbestemmelse for medlemsforbunda i Unio. Dette motivet er ikkje blitt mindre. Tvert imot.

I lys av dette, og utviklinga som har vore gjennom desse åra, har vi bedd Åsmund Arup Seip (Fafo) gi ei framstilling av Unio si rolle og døme på oppgåver ein står overfor på arenaer som gir medbestemmelse og makt. I tråd med oppdraget har forfattaren lagt vekt på kanalar for medbestemmelse der hovudorganisasjonane har ein særleg posisjon, både i kraft av tradisjon og storleik. Denne rapporten tar altså ikkje mål av seg til å gi ei samla framstilling av Unios historie og utvikling. Det hadde kravd eit heilt anna format.

Vi takkar Seip for samarbeidet, og viser til at framstillinga hans gir eit godt innblikk i Unios rolle og funksjon som hovudorganisasjon, og der målet mellom anna er å supplere og forsterke medlemsforbunda sitt arbeid.

Eg rettar ei stor takk til medlemsforbunda og dei mange tillitsvalde, medlemmer og tilsette som gjennom desse 20 åra har medverka til å gjere Unio til ein viktig aktør både i samfunnspolitikken og på forhandlingsarenaen.

Desember 2021, Ragnhild Lied, Unio-leiar



# Forord

---

I 2021 er det 20 år siden fire forbund av lærere, sykepleiere og politi etablerte hovedorganisasjonen Unio. Etter den tid har Unio fått stadig nye medlemsforbund, og er nå den nest største hovedorganisasjonen på arbeidstakersiden i Norge. Rapporten er laget på oppdrag fra Unio.

Et mål med denne rapporten er å vise hvilken rolle hovedorganisasjonene spiller i den norske arbeidslivsmodellen, og hvilken innflytelse Unio spesielt har hatt. Medbestemmelse i arbeidslivet er ikke en selvfølge. Arbeidstakerorganisasjonene har i over hundre år kjempet for denne retten på ulike arenaer, og Unio har vært med å gi nye arbeidstakergrupper mer medbestemmelse i arbeidslivet. Rapporten viser innledningsvis bakgrunnen for danningen av Unio og hvilke mål organisasjonen satte seg, for deretter å vise hvordan Unio har jobbet, gjennom deltakelse i lovforberedende arbeid, i det inntektspolitiske samarbeidet og i samfunnspolitikken nasjonalt og internasjonalt, for å realisere sine målsettinger og ivareta medlemmenes interesser.

Rapporten bygger på studier av litteratur, Retrievers mediearkiv, dokumenter stilt til disposisjon av Unio, og offentlige utredninger. Jeg har også gjennomført intervju eller samtaler med følgende personer (i alfabetisk rekkefølge):

Jon Olav Bjergene, sekretariatsjef i Unio

Anders Folkestad, tidligere leder av Lærerforbundet og Unio

Liz Helgesen, fagsjef internasjonalt arbeid i Unio

Helga Hjetland, tidligere leder av Norsk Lærergag og Utdanningsforbundet

Arne Johannesen, tidligere leder av Politiets Fellesforbund

Kari Kjendalen, tidligere generalsekretær i Forskerforbundet

Åshild Olaussen, spesialrådgiver i Forskerforbundet, var tidligere i Unio

Erik Orskaug, sjefsøkonom i Unio

Bente G. H. Slaatten, tidligere leder av Norsk Sykepleierforbund

Rolf Stangeland, seniorrådgiver i Unio

Jeg vil rette en stor takk til alle som har gitt informasjon og bidratt med sin kunnskap om Unio. Framstillingen, med mulige feil og mangler, er imidlertid mitt ansvar alene.

Oslo, november 2021, Åsmund Arup Seip



# 1 Arenaer for medbestemmelse

---

Demokrati, og retten til å få være med å bestemme over egen framtid, er ikke en selvsagt ting. Gjennom historien har samfunn utviklet ulike måter å ivareta individenes og gruppenes rett til medbestemmelse. Det har skjedd gjennom bygging av politiske institusjoner, som politiske partier og valgordninger, politiske styringsorganer som Stortinget, og etablering av regjeringer som er avhengig av folkets støtte. Men medbestemmelse og innflytelse sikres også gjennom borgernes organisering for å ivareta sine interesser. Slik organisering forutsetter politisk frihet og sosiale velferdsordninger. Et velfungerende demokrati er avhengig av at folk får skolegang og utdanning, og at de settes i stand til å delta i samfunnslivet.

På det økonomiske området spiller markedskreftene en betydelig rolle. Men også her er det i mange land i dag etablert ordninger og institusjoner som ivaretar ulike parters interesser, inkludert rett til medbestemmelse og innflytelse. Historisk har kampen mellom arbeidsgivere og arbeidstakere vært en drivkraft i utviklingen av slike institusjoner. Unio ble stiftet i 2001 for å bli en hovedorganisasjon for yrkesgrupper med høyere utdanning, og har gjennom de 20 siste årene spilt en viktig rolle i utviklingen, både på det økonomiske og det sosiale feltet.

## 1.1 Arbeidstakerorganisering og kampen mellom arbeidstakere og arbeidsgivere

En av de store endringene som kom med industrialiseringen i de vestlige landene på 1800-tallet, var at arbeidsgiverne la produksjonen til fabrikk og større produksjonsanlegg som samlet mange arbeidere. Dette gjorde det mulig for arbeidstakerne å organisere seg i fagforeninger. Den ofte grove utnyttelsen av arbeidere førte til opprør, streiker, og krav om bedre arbeidsforhold. Etableringen av fagforeninger bidro til at arbeidstakerne kunne opptre samlet og koordinere kravene.

Etter hvert som arbeidstakerne ble bedre organisert, forlangte fagforeningene at det skulle skrives tariffavtale når de etter en streik eller tvist med arbeidsgiveren ble enige om nye lønns- og arbeidsbetingelser. Tariffavtalen

var en nyvinning. Gjennom den fikk arbeidstakerne i fellesskap, ikke bare hver for seg, mulighet for å være med å bestemme over lønnsfastsettelsen. Samtidig ble arbeidsgiver bundet til å gi lik lønn til alle arbeidstakerne som gjorde likeartet arbeid. Med tariffavtalene kom lønnsfastsettelsen i 1880- og 1890-årene inn i et større mønster. Avtalene ble inngått for et visst tidsrom, og der tariffavtalen var utløpt, eller det ikke fantes tariffavtale fra før, kunne arbeidstakerne gå til streik og arbeidsgiverne bruke lockout for å forsøke å presse gjennom en bedre tariffavtale. Tariffavtalene ble etter hvert landsomfattende. De dekket bransjer i privat sektor. Men allerede i 1908 fikk renovasjonsarbeidene i Oslo den første tariffavtalen for kommunalt ansatte.<sup>1</sup>

Det var ikke bare arbeidere som organiserte seg og ville forsvare sine interesser. Tjenestemenn og profesjonsgrupper i offentlig sektor dannet i løpet av noen tiår landsomfattende organisasjoner som søkte innflytelse over egne lønns- og arbeidsvilkår. Lærerne i folkeskolen og i den høyere skolen stiftet sine landsforeninger i 1892. Presteforeningen ble stiftet i 1900. Rundt århundreskiftet kom en bølge med organisering av sykepleiere rundt om i verden.<sup>2</sup> I Norge ble Norsk Sykepleierskeforbund opprettet i 1912, og i 1915 fikk diakonene en egen organisasjon. Selv øvrighetens voktere, politi og lensmenn, organiserte landsdekkende forbund i disse årene. Blant tjenestemannsorganisasjonene og organisasjonene til embetsmenn, var det mange som ikke bare rettet oppmerksomheten mot lønn og arbeidsvilkår, men som også la vekt på den særegne utdanningen og kompetansen arbeidstakerne hadde. Disse organisasjonene bidro gjennom sin interessepolitikk til å forme profesjonene, som kom til å få en økende betydning utover i det tjuende århundre.

I staten var det Stortinget som fastsatte lønnen til de ansatte helt til 1933, da de statsansatte fikk en formell forhandlingsrett ved lov. Etter at tjenestetvistloven var vedtatt i 1958 begynte også staten å inngå tariffavtale med hovedsammenslutningene og organisasjonene for statsansatte. Den dag i dag er tariffavtalen selve bærebjelken i det systemet som sikrer arbeidstakerne medbestemmelse og innflytelse over lønns- og arbeidsbetingelser, og over samarbeidet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere i virksomhetene.

## 1.2 Statlig regulering og korporativt samarbeid

LO ble dannet i 1899, og Norsk Arbeidsgiverforening, NHOs forløper, så dagens lys i 1900. Danningen av hovedorganisasjoner førte til en konsentrasjon

---

<sup>1</sup> (Bjørnhaug, 1994, s. 41)

<sup>2</sup> (Moseng, 2012, s. 132)

av makt, og arbeidskampene ble stadig mer omfattende i tiåret som fulgte. De store tapene og nødene som fulgte de store streikene og lockoutene, viste at arbeidskampen ikke bare angikk arbeidsgiver og arbeidstaker. Familier og barn, små håndverkere og leverandører til bedrifter i streik eller lockout, hele samfunn ble rammet av konfliktene. Derfor ønsket mange politikere at staten skulle gripe inn og regulere arbeidskampen. Det ble gjort i samarbeid med partene. Både gjennom utredninger og høringsuttalelser ble partene trukket inn i det lovforberedende arbeidet, og i 1915 ble den første arbeidstvistloven vedtatt. Selv om loven ikke gjorde slutt på konfliktene, regulerte den streikeretten og ga tariffavtalene en lovmessig forankring som gjorde dem til et nyttig styringsredskap for partene. Arbeidstvistloven la grunnlaget for den kollektive arbeidsretten som gir organisasjonene mulighet til å inngå bindende tariffavtaler. Loven etablerer også de sentrale institusjonene i arbeidslivet, Riksmekleren og Arbeidsretten, og legger rammer for hvordan tariffavtalene skal inngås og overholdes.

Like viktig som etableringen av et regulert forhandlingsystem, var samarbeidet staten innledet med partene om reguleringen av arbeidslivet. Partene fikk være med å utvikle lovverket, og de ble hørt i spørsmål som angikk lønns- og arbeidsvilkår. Selv om partene i mange spørsmål har vært uenig seg imellom, og selv om staten til tider har grepet inn mot partenes vilje, har dette trepartssamarbeidet gradvis blitt utvidet og utviklet til en modell for løsning av konflikter og interessekonflikter i arbeidslivet og i andre deler av samfunnslivet. Dette samarbeidet er en helt sentral del av det som har vært kalt den norske modellen.

Gjennom det korporative samarbeidet med staten, får arbeidstakerorganisasjonene medbestemmelsesrett og innflytelse over utviklingen i arbeidslivet, og over lover og regler som angår arbeidstakerne. Samarbeidet styrker også fellesskapet mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, som sammen ofte klarer å løse interessekonflikter uten at staten må komme inn med lovregulering. Denne modellen gir arbeidstakerne som gruppe langt større innflytelse over egne lønns- og arbeidsbetingelser, enn i land der reguleringen overlates ene og alene til markedet eller politikere og staten. Hovedorganisasjonene spiller en sentral rolle i dette samarbeidet.

Samarbeidet mellom staten og partene i arbeidslivet har blitt bygget ut gradvis, både når det gjelder problemstillinger og temaer som behandles, og når det gjelder hvilke parter som har fått være med i samarbeidet. I 1960 ble Arbeidsrettsrådet opprettet. Det skulle bistå departementet i vurderingen og behandlingen av arbeidsrettslige og organisasjonsmessige problemer, og er et godt uttrykk for det nære samarbeidet myndighetene hadde med

organisasjonene.<sup>3</sup> LO og Norsk Arbeidsgiverforening representerte henholdsvis arbeidstaker- og arbeidsgiverinteresser i Arbeidsrettsrådet.

LO og Norsk Arbeidsgiverforening var lenge alene om å representere arbeidere og arbeidsgivere. Arbeidsrettsrådet ble avviklet rundt årtusenskiftet, og da Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon (UHO), nå Unio, ble stiftet som hovedorganisasjon i 2001 var samarbeidet mellom myndigheter og hovedorganisasjonene i arbeidslivet i ferd med å åpnes for langt bredere representasjon. I dag har vi en rekke organisasjoner både på arbeidstakersiden og på arbeidsgiversiden som i ulik grad involveres i partssamarbeidet med staten. På arbeidstakersiden finner vi hovedorganisasjonene LO, Unio, YS og Akademikerne, og på arbeidsgiversiden er NHO, Spekter, Virke og KS de største.

---

<sup>3</sup> (Stokke, LO, NHO og Arbeidsrettsrådets skjebne, 2010, s. 223)

## 2 Endringer i arbeidslivet og etableringen av Unio

---

Rundt 1970 begynte samfunnsforskere å benytte uttrykket utdanningsrevolusjon om den prosessen industrisamfunnene hadde gjennomgått i løpet av 1900-tallet. Robert M. Hutchins skrev i 1969 om hvordan utdanningsrevolusjonen hadde skapt en interesse for å «investere i mennesker», og spådde at vi ville få et «læringssamfunn», en kultur som fremmet kunnskapsutvikling.<sup>4</sup> Året etter holdt Per Kleppe et innlegg i Norske Sosialøkonomers Forening hvor han pekte på at myndighetene måtte være med å legge til rette dersom mulighetene som «utdanningsrevolusjonen» skapte, skulle realiseres.<sup>5</sup> Det begge så, var at et økende antall unge tok utdanning ut over obligatorisk grunnskole, og at søkningen til universiteter og tilsvarende utdanningsinstitusjoner økte i hele den vestlige verden. Dette var et varsel om at økonomien var i endring. En viktig drivkraft i denne utviklingen var byggingen av velferdsstaten.

Framveksten av velferdsstaten skapte ikke bare en større offentlig sektor, den skapte også en utdannet befolkning. For å realisere alle de nye oppgavene, og sikre kvaliteten på velferdstjenestene, ble stadig nye utdanningsløp etablert. Nye yrkesgrupper dukket opp, og tradisjonelle profesjons- og yrkesgrupper ble spesialisert gjennom utdanning. Denne utviklingen ga ikke bare en ny og større offentlig sektor, den bidro også til endring i privat sektor, og i Norge endret den de de kollektive aktørene i arbeidslivet. Nye hovedorganisasjoner dukket opp, offentlig sektor fikk et mer sentralisert forhandlings-system, og samarbeidet mellom hovedorganisasjonene og staten ble utvidet.

I 1958 ble tjenestetvistloven vedtatt. Den ga organisasjonene i staten rett til å inngå tariffavtale med sin arbeidsgiver. Dette førte til at Stortingets rolle i fastsetting av statsansattes lønn ble mindre. Tjenestetvistloven ga hovedsammenslutningene i staten en særskilt rolle i å koordinere tariffkrav fra sine medlemsorganisasjoner, og ga frittstående forbund i staten mindre innflytelse i tariffspørsmål. Et av målene med loven var å styrke hovedsammenslutningenes makt og skape et forhandlingssystem med sterke parter, slik

---

<sup>4</sup> (Hutchins, 1969, ss. 38, 137)

<sup>5</sup> (Kleppe, 1971, s. 78)

man hadde i privat sektor, der LO og Norsk Arbeidsgiverforening koordinerte interessene på henholdsvis arbeidstaker- og arbeidsgiversiden.<sup>6</sup>

En sentralisering av forhandlingssystemet skjedde etter hvert også i kommunesektoren. Der hadde kommunene lenge inngått tariffavtaler enkeltvis med arbeidere og tjenestemenn, men de første landsdekkende tariffavtalene kom etter krigen, da Norges byforbund og Norges Herredsforbund fra 1948 etablerte en felles forhandlingsorganisasjon. Fra 1958 ble det forhandlet sentralt for alle kommuner (bortsett fra Oslo og Bærum). Formelt ble likevel tariffavtalene inngått med hver enkelt kommune fram til 1988, da Kommunenes Sentralforbund (nå KS) fikk forhandlingsfullmakt for kommunene og kunne inngå bindende tariffavtaler på vegne av kommunene.<sup>7</sup>

Sentraliseringen av forhandlingene i offentlig sektor førte til at organisasjonene søkte sammen gjennom sammenslåinger og samarbeid. I kommunesektoren ble det på 1980-tallet dannet forhandlingssammenslutninger og i staten vokste hovedsammenslutningene. I 1958 var det tre sammenslutninger i staten som fikk status som hovedsammenslutning: Embetsmennes Landsforbund, STAFO (tidligere Statstjenestemannsforbundet) og Statstjenestemanskartellet i LO. Ved inngangen til 1980-tallet var dette gjennom sammenslåinger og innmelding av frittstående organisasjoner blitt til Yrkesorganisasjonens Sentralforbund (YS) og Akademikernes Fellesorganisasjon (AF), samt LOs Statstjenestemanskartell. Både YS og AF organiserte, i likhet med LO, forbund i privat sektor. Til sammen organiserte de to hovedorganisasjonene litt under 20 prosent av de fagorganiserte i Norge, mens LOs andel lå over 70 prosent. Femten år senere var YS' og AFs samlede andel vokst til 33 prosent, mens LOs andel var sunket til 57 prosent.<sup>8</sup> Dette illustrerer godt veksten i nye yrkesgrupper og profesjoner som ikke søkte til LO. Et eksempel er lærerorganisasjonene. En rekke mindre organisasjoner fra 1960-tallet slo seg sammen til to store organisasjoner. Lærerlaget, som også tok opp i seg førskolelærere, hadde fram til danningen av Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon (UHO) i 2001 en særstilling som frittstående forhandlingspart i Staten, tidvis i allianse med Statstjenestemanskartellet.<sup>9</sup> Lektorlaget, senere NUFO, ble med fra Embetsmennes Landsforbund inn i Akademikernes Fellesorganisasjon i 1978. Norsk Sykepleierforbund forhandlet først og fremst i kommunal sektor. Etter et kortvarig medlemskap i Funksjonærenes

---

<sup>6</sup> (Seip Å. A., Rett til å forhandle. En studie i statstjenestemennes forhandlingsrett i Norge og Sverige 1910 – 1965, 1997)

<sup>7</sup> (Seip & Stokke, 2011, s. 17)

<sup>8</sup> (Stokke, Organisasjonsgrader i norsk arbeidsliv 1945–1998, 2000)

<sup>9</sup> (Seip Å. A., Hvem skal forhandle lønn med lærerne? Kommunale lærere på statens lønnsregulativ 1948–2004, 2020, s. 159)



Sentralforbund (FSO), på 1950-tallet, gikk de inn i et forhandlings samarbeid med Lærerlaget og LO-forbundene i kommunesektoren, som ble formalisert i 1982. Mot slutten av 1980-tallet ble samarbeidet med LO opplevd som vanskelig for Norsk Sykepleierforbund, og forbundet meldte seg i 1987 inn i AF.<sup>10</sup>

Det at de nye hovedorganisasjonene styrket seg på bekostning av LOs dominerende posisjon, fikk betydning for partssamarbeidet og hovedorganisasjonenes mulighet til å øve innflytelse på myndighetens politikk.

## 2.1 Nye hovedorganisasjoner gir LO konkurranse i tre-partssamarbeidet

I 1962 ble Regjeringens kontaktvalg opprettet av regjeringen Gerhardsen for å samordne lønnsoppgjørene med pris- og inntektspolitikken. Tanken var at partene i arbeidslivet, representanter for primærnæringene og regjeringen skulle få mulighet til å orientere hverandre. I kontaktmøtene kunne aktørene utveksle synspunkter på lønnskrav og drøfte hvordan regjeringens økonomiske politikk kunne påvirke inntektsutviklingen, som for eksempel skattepolitikk og jordbruksoppgjørene.

Kontaktutvalget ble ledet av statsministeren og samlet de sentrale aktørene i inntektsoppgjørene. Statsråder fra ulike departement kunne delta på vegne av regjeringen. Fra starten var det bare LO og Norsk Arbeidsgiverforening som fikk møte i kontaktutvalget. Men da YS ble etablert i 1977, ba organisasjonen regjeringen om å bli representert.<sup>11</sup> De kombinerte oppgjørene på 1970-tallet hadde blitt utformet i et tett samarbeid mellom LO og Regjeringen, og organisasjonene utenfor LO opplevde å bli satt helt på sidelinjen. Regjeringen avviste å gi de andre hovedorganisasjoner plass i kontaktutvalget, og fortsatte det nære samarbeidet med LO og Norsk Arbeidsgiverforening, mens YS og AF ble konsultert i en egen «kontaktordning». Dette likes-tilte ikke hovedorganisasjonene, og YS og AF fikk etter hvert støtte for sitt syn fra de borgerlige partiene.

For regjeringen var situasjonen kinkig. Både LO og Norsk Arbeidsgiverforening støttet ekskluderingen av de andre hovedorganisasjonene, og LO truet med å trekke seg fra kontaktutvalget hvis det ble åpnet for andre hovedorganisasjoner. Regjeringen argumenterte med at en utvidelse av kontaktutvalget ville svekke «handlekraften og effektiviteten» til utvalget.<sup>12</sup> Da Kåre Willoch dannet en borgerlig regjering i 1981, lå alt til rette for at YS og AF skulle få

---

<sup>10</sup> (Melby, 1990, s. 267)

<sup>11</sup> (Alsos, Seip, & Nygaard, 2016, s. 376)

<sup>12</sup> (Alsos, Seip, & Nygaard, 2016, s. 376)

plass. Høyre hadde i valgkampen vist til «demokratiske spilleregler» og sagt det var «helt uakseptabelt» at YS og AF ble holdt utenfor.<sup>13</sup> LOs motstand førte likevel til at det gikk ett år før regjeringen inviterte de to hovedorganisasjonene til et møte i kontaktutvalget.

Et enda viktigere redskap i inntektspolitikken er Det tekniske beregningsutvalg for inntektsoppgjørene. Dette utvalget ble oppnevnt høsten 1967, og skulle legge fram et best mulig tallmateriale for inntektsoppgjøret slik at uenighet mellom partene kunne unngås. Det skulle også beregne virkninger av mulige oppgjør på priser, inntekter og inntektsfordeling.<sup>14</sup> Utvalget skulle dermed kartlegge årsakene til inflasjonspresset i den norske økonomien og utrede hvilke faktorer som var styrende for prisutviklingen. Beregningsutvalget ble ledet av Odd Aukrust som var forskningssjef i Statistisk Sentralbyrå. Både LOs og Norsk Arbeidsgiverforenings økonomer var representert, og også Norges Bondelag og Norges Fiskarlag fikk en representant i det tekniske beregningsutvalget. I tillegg hadde utvalget en rekke eksperter med møterett som rådgivere.<sup>15</sup>

Også i Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene satt LO og NHO alene som representanter for arbeidslivets parter. Utover på 1970-tallet inviterte staten til økt koordinering av inntektsoppgjørene, og det ble gjennomført såkalte kombinerte oppgjør, der prisregulering, subsidier og skatte- og trygdepolitikk ble knyttet til inntektsutviklingen i lønnsoppgjørene.<sup>16</sup> Disse oppgjørene hvilte på statens samarbeid med LO og Norsk Arbeidsgiverforening, og de mindre hovedorganisasjonene måtte underordnet seg. Dette skapte økende misnøye, men ingen endringer i sammensetningen av Det tekniske beregningsutvalget.

I 1986 ba regjeringen utvalget ha kontakt også med AF og YS, men først ved gjenoppnevningen av utvalget for en ny fireårsperiode i 1999, ble det tekniske beregningsutvalget utvidet med representanter for AF, Akademikerne og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) på arbeidstakersiden og med representanter for Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) og Kommunenes Sentralforbund på arbeidsgiversiden.<sup>17</sup> Medlemmene som representerte Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norges Fiskarlag gikk da ut av utvalget. Da Unio (den gang UHO) ble dannet fikk også denne hovedorganisasjonen plass i beregningsutvalget, og Gertrud Eggen

---

<sup>13</sup> (Alsos, Seip, & Nygaard, 2016, s. 377)

<sup>14</sup> (Det tekniske beregningsutvalg, 1968, s. 6)

<sup>15</sup> (Thomassen & Øksendal, 2017, s. 53)

<sup>16</sup> (Cappelen, 2018)

<sup>17</sup> (Thomassen & Øksendal, 2017, ss. 169, 203)

gikk i 2002 inn som representant. NAVO (nå Spekter) ble representert i utvalget høsten 2002. Det tekniske beregningsutvalg fikk gjennom utvidelsene en sammensetning som favnet langt flere organisasjoner, og speilet dermed de nye maktforholdene i arbeidslivet. Med flere hovedorganisasjoner både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, ble det viktig å sikre at alle aktørene i forhandlingssystemet hadde en felles forståelse av hvorfor man har en koordinert lønnsdannelse, og å skape enighet om det statistiske materialet som ligger til grunn for de enkelte tariffoppgjørene.

En tilsvarende kamp for representasjon ble ført av YS og AF for å få innstille dommere til Arbeidsretten og Rikslønnsnemnda. Fram til 1981 var det bare LO som på arbeidstakersiden hadde innstilt dommere til Arbeidsretten når sakene gjaldt privat sektor. Dette endret seg på 1980-tallet, og andre hovedorganisasjoner enn LO fikk innstille dommere, slik de hadde gjort for saker som gjaldt under tjenestetvistloven i staten.

LOs og Norsk Arbeidsgiverforenings faste representasjon i Rikslønnsnemnda var det også uenighet om. Lov om lønnsnemnd i arbeidstvister slo fast at Rikslønnsnemnda skulle ha en formann og seks medlemmer. Ett av medlemmene skulle representere arbeiderinteressene og ett skulle representere arbeidsgiverinteressene. I tillegg skulle partene i den enkelte tvisten utpeke hvert sitt medlem. I praksis besto Rikslønnsnemnda av en formann, to upartiske medlemmer og to medlemmer som representerte henholdsvis LO og Norsk Arbeidsgiverforening, alle oppnevnt av departementet, i tillegg til de to medlemmene som partene i tvisten oppnevnte. Kritikerne mente at dette ga LO og Norsk Arbeidsgiverforening uforholdsmessig innflytelse i saker som ikke gjaldt deres medlemmer.<sup>18</sup> Norsk Sykepleierforbund foreslo i 1973 å fjerne den faste representasjonen som LO og Norsk Arbeidsgiverforening hadde. Det var unødvendig med slik sakkyndig representasjon, mente Norsk Sykepleierforbund, som viste til at nemnden hadde anledning til å innhente nødvendig informasjon.<sup>19</sup> Da spørsmålet om Rikslønnsnemndas sammensetning ble behandlet i Arbeidsrettsrådet på begynnelsen av 1980-tallet, mente Arbeidsrettsrådet, der bare LO og NHO var representert, at det ikke var behov for endringer. At de to faste medlemmene av Rikslønnsnemnda ikke hadde stemmerett ved avgjørelser viste, ifølge rådet, at deres rolle var å bringe sakkyndighet om tarifforhold inn i nemnden, og bidra til at den ble

---

<sup>18</sup> Disse representantene hadde ikke stemmerett, men skulle representere sakkyndighet og bidra til enhetlig behandling av sakene i Rikslønnsnemnda. Ved avgjørelser var det formannen, de to uavhengige medlemmene og de to medlemmene som var utpekt av partene i tvisten, som avga stemme. Lov av 19. desember 1952 om lønnsnemnd i arbeidstvister, § 2.

<sup>19</sup> Ot.prp. nr. 46 (2001-2002), s. 41.

funksjonsdyktig. De er også de største organisasjonene, mente Arbeidsrettsrådet.<sup>20</sup>

Spørsmålet om bedre representasjon for andre hovedorganisasjoner ble reist på nytt i forbindelse med Stabelutvalgets utredning av hele forhandlingssystemet rundt år 2000. KS pekte på at den kommunale arbeidsgiverorganisasjonen aldri ble representert i Rikslønnsnemnda når nemnden behandlet arbeidstvister i kommunal sektor, og blant annet Unios representant i utvalget mente spørsmålet måtte drøftes. Løsningen ble å øke antall medlemmer i Rikslønnsnemnda, slik at tvistens parter får utpeke to medlemmer hver. Dette sikret at den hovedorganisasjonen som tvistens parter er medlem i, får utpeke to medlemmer, hvorav én har stemmerett. Lovendringen bidro på den måten til å fange opp endringene i organiseringen i arbeidslivet, og bidra til å styrke de nye hovedorganisasjonenes innflytelse, samtidig som kontinuiteten i tariffsystemet ble ivarettatt.

## 2.2 Unio blir stiftet

Unio ble etablert i to trinn. Det første fant sted i desember 2001, da Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon (UHO) ble stiftet. Neste trinn kom våren 2005. Da gikk UHO sammen med nye medlemsorganisasjoner og dannet Unio.

Organisasjonene som sto bak danningen av UHO i 2001 hadde ulikt utgangspunkt. Utdanningsforbundet ble selv etablert samme år gjennom en sammenslåing av Norsk Lærerlag og Lærerforbundet. Forbundet trengte forankring i en hovedorganisasjon. Norsk Lærerlag hadde stått utenfor hovedorganisasjonene, men hadde samarbeidet nært med LO. Lærerforbundet, på sin side, var knyttet til AF. De interne konfliktene i AF var store, og i 1997 brøt flere organisasjoner ut og dannet Akademikerne. Verken i Norsk Lærerlag eller i Lærerforbundet var det flertall for å gå inn i noen av de eksisterende hovedorganisasjonene. Det var heller ikke aktuelt fra statens side å la de to lærerorganisasjonene fortsette alene og beholde den særskilte forhandlingsretten i staten, som Norsk Lærerlag hadde.<sup>21</sup> Å etablere en ny hoved-

---

<sup>20</sup> NOU 2001:14, s. 150.

<sup>21</sup> Samtale med Helga Hjetland, 13.9.2021; Kommunalt ansatte lærere fikk fra 1948 lønnen fastsatt i Statens lønnsregulativ, og fikk fra samme tid delta i lønnsforhandlinger med staten (Seip Å. A., Om forhandlingsansvaret for lærerne, 2019).

organisasjon ble derfor en forutsetning for å få slått sammen de to lærerorganisasjonene.<sup>22</sup>

Også Norsk Sykepleierforbund var medlem av AF.<sup>23</sup> Sykepleierne fant først ikke mye støtte for sin likelønnspolitikk i AF, som omfavnet et bredt spekter av interesser og satset på lokale forhandlinger. Da AF slo sprekker på slutten av 1990-tallet var også Norsk Sykepleierforbund åpen for å knytte seg til en ny hovedorganisasjon.<sup>24</sup> Etter sonderinger mellom AF og YS om en sammen slåing, tok Sykepleierforbundet kontakt med Lærerforbundet for å se om det var mulig å etablere en helt ny hovedorganisasjon.<sup>25</sup>

Politiets Fellesforbund var et frittstående forbund, og hadde dermed ikke den samme innflytelse i lønnsforhandlingene i staten som organisasjoner som sto tilsluttet en hovedorganisasjon. I 1996 ble den nye politiutdanningen godkjent innenfor universitets- og høgskolesystemet, og forbundet ble inkludert i sonderingene AF-ledelsen gjorde for å finne en ny hovedorganisasjon for medlemsorganisasjonene da AF gikk i oppløsning.<sup>26</sup> I september 2000 ble det klart at det skulle etableres en ny hovedorganisasjon, og Politiets Fellesforbund valgte å bli med.

UHO ble stiftet 10. desember 2001 av Norsk Lærerlag, Lærerforbundet, Norsk Sykepleierforbund og Politiets Fellesforbund. Norsk fysioterapeutforbund (NFF) og Norsk Ergoterapeutforbund (NETF) ble tatt opp som medlemmer samme dag UHO ble stiftet. Dagen etter gjorde UHO krav på status som hovedsammenslutning i staten.<sup>27</sup> Det var ikke en selvfølge at de seks forbundene sammen skulle få slik status. Tjenestetvistloven satte krav om et medlemstall på minst 10 000 tjenestemenn, og at minst fem forhandlingsberettigede medlemsorganisasjoner representerte tjenestemenn i minst fem forskjellige etater. Medlemstallet var ikke et problem, men hadde de seks yrkes- eller profesjonsforbundene nok medlemmer i fem etater? Personaldirektøren ville ha dokumentasjon.<sup>28</sup> Etter å ha gått gjennom medlemslistene viste det seg at forbundene hadde mer enn 50 medlemmer i mange statlige

---

<sup>22</sup> Utdanningsforbundet ble stiftet på en kongress 2. -4. oktober 2001, og tidspunktet for når de gamle organisasjonene skulle opphøre og den nye tre i kraft var ved årsskiftet 2001-2002.

<sup>23</sup> NSF ble medlem i Akademikernes Fellesorganisasjon i 1988. (Lund, 2012, s. 327)

<sup>24</sup> (Lund, 2012, s. 454)

<sup>25</sup> Samtale med Bente Slaatten, 8.9.2021.

<sup>26</sup> (Bergh & Nilsen, 2004, s. 220)

<sup>27</sup> «Ny hovedsammenslutning i staten», brev fra UHO til Arbeids- og administrasjonsdepartementet ved personaldirektøren i Staten, 11.12.2001. Unios arkiv.

<sup>28</sup> «Ny hovedsammenslutning i staten - tilleggsopplysninger», brev fra UHO til Arbeids- og administrasjonsdepartementet ved personaldirektøren i Staten, 19.12.2001. Unios arkiv.

virksomheter, og representerte flertallet av de statsansatte innenfor sine yrker. I tillegg til skoleverket, de statlige sykehusene og politietaten, hadde UHO medlemmer i Forsvaret og Trygdeetaten, og flere andre statlige virksomheter.<sup>29</sup> UHO tilfredsstilte dermed kravene til å bli en hovedsammenslutning i staten.

For forbundene som var med å stifte UHO, var det viktig å få etablert en hovedorganisasjon som kunne sikre dem innflytelse på de arenaene der forbundene ikke kunne nå fram alene. Partssamarbeidet med myndighetene hadde fram til 2000 vært dominert av LO og NHO. Målet var at UHO skulle bli en aktør som kunne gi innflytelse til andre arbeidstakergrupper enn LOs.<sup>30</sup>

Selv om flere av de tilsluttede organisasjonene var part i tariffavtaler i privat sektor, var det klart at UHOs medlemmer i all hovedsak var å finne i statlig og kommunal sektor, og i virksomhet knyttet til offentlige tjenester. Formålsparagrafen slo fast at UHO skulle være en partipolitisk uavhengig hovedorganisasjon. Å bedre lønns- og arbeidsvilkår og styrke kunnskap og kompetanse var sentrale mål for organisasjonen. Satsingen på kunnskap og kompetanse var viktig for profesjonsgrupper, og en sentral del av å «ivareta utdanningsgruppens interesser». Formålsparagrafen reflekterer godt medlemsgruppens interessefellesskap. Fundamentet for organisasjonsdanningen var i stor grad velferdsstaten og de offentlige tjenestene. UHO skulle ha som mål «å sikre og videreutvikle velferdsstaten og samfunnets fellesverdier».<sup>31</sup> Dette fikk betydning for hovedorganisasjonen, som fikk et politisk program som strakk seg langt ut over ivaretagelse av medlemmenes lønns- og arbeidsvilkår. UHO ble en hovedorganisasjon som så sitt virke og medlemmenes interesser i et bredt politisk perspektiv.

Hovedorganisasjonen ble en attraktiv partner for andre forbund. I 2002 søkte Det Norske Diakonforbund (DNDF) om medlemskap i UHO.<sup>32</sup> I 2003 ble Universitet- og Høyskoleutdannedes Forbund (nå Akademikerforbundet) medlem.<sup>33</sup>

Våren 2005 ble det klart at Forskerforbundet og Presteforeningen ville melde seg ut av Akademikerne og søke sammen med forbundene i UHO. Forskerforbundet og Presteforeningen hadde fulgt med over til Akademikerne da AF ble oppløst, men opplevde at forbundene i Akademikerne sto langt fra

---

<sup>29</sup> Loven stilte krav om minst 50 medlemmer «i vedkommende etat eller tjenestegren». Dette ble tolket vidt, og ble ved lovendring året etter endret til «i vedkommende virksomhet eller tjenestegren». Ot.prp. nr. 38 (2002-2003).

<sup>30</sup> Samtale med Bente Slaatten, 8.9.2021.

<sup>31</sup> Vedtekter for UHO, vedtatt 10.12.2001, § 2.

<sup>32</sup> Søknad om medlemskap fra Det Norske Diakonforbund, 12.6.2002. Unios arkiv.

<sup>33</sup> UHOs melding 2003-2004.

hverandre i mange politiske spørsmål.<sup>34</sup> Dette gjaldt ikke minst i tariffpolitikken, hvor Forskerforbundet ønsket en lønnspolitikk basert på både sentrale og lokale tillegg, mens andre forbund, med stor del av medlemsmassen i privat sektor, ønsket lokal lønnsfastsetting også i staten.<sup>35</sup> Ledelsen i Forskerforbundet tok kontakt med Anders Folkestad i UHO og Helga Hjetland i Utdanningsforbundet og drøftet muligheten av å gå sammen i en hovedorganisasjon. Med Forskerforbundet og Presteforeningen som medlem i UHO, ville hovedorganisasjonen få en styrket stilling som hovedsammenslutning i staten. Nyheten ble sluppet 1. april 2005, og på et ekstraordinært representantskapsmøte og samlingsmøte den 25. april 2005 ble det vedtatt å etablere hovedorganisasjonen Unio ved at Forskerforbundet og Presteforeningen gikk sammen med forbundene i UHO.<sup>36</sup> Selve overgangen og navneskiftet til Unio fant sted 1. juli 2005.

Unio ble et nytt og utvidet fellesskap. Formålsparagrafen til UHO ble i det vesentlige videreført, men understreket nå at det var «de universitets- og høyskoleutdannedes interesser», organisasjonen skulle ivareta.

## 2.3 Medlemsveksten

Da UHO ble stiftet i 2001, hadde de fem forbundene til sammen 174 200 yrkesaktive medlemmer. Utvidelsen som kom med etableringen av Unio økte antallet yrkesaktive medlemmer til 203 368. Fra dette tidspunktet har medlemstallet økt jevnt. Dette skyldes dels at noen forbund har fått flere medlemmer, men også at en rekke nye forbund har sluttet seg til Unio. Unio har også vokst relativt til LO, som er den største hovedorganisasjonen. I 2001 utgjorde UHOs medlemmer rundt 31 prosent av LOs yrkesaktive medlemsmasse. I 2020 var denne andelen steget til over 43 prosent.

En rekke organisasjoner har sluttet seg til Unio gjennom de 20 årene hovedorganisasjonen har eksistert. Dette er for en stor del profesjonsforbund som organiserer yrker som har en plass i det offentlige tjenestetilbudet, og som har vokst i takt med velferdsstaten.

De tre forbundene som etablerte UHO var store forbund. Utdanningsforbundet har i dag over 183 000 medlemmer.<sup>37</sup> Norsk Sykepleierforbund har over 122 000 medlemmer, mens Politiets Fellesforbund organiserer over 17 000. Norsk Fysioterapeutforbund og Norsk Ergoterapeutforbund, som var

---

<sup>34</sup> Samtale med Kari Kjenndalen, 15.9.2021.

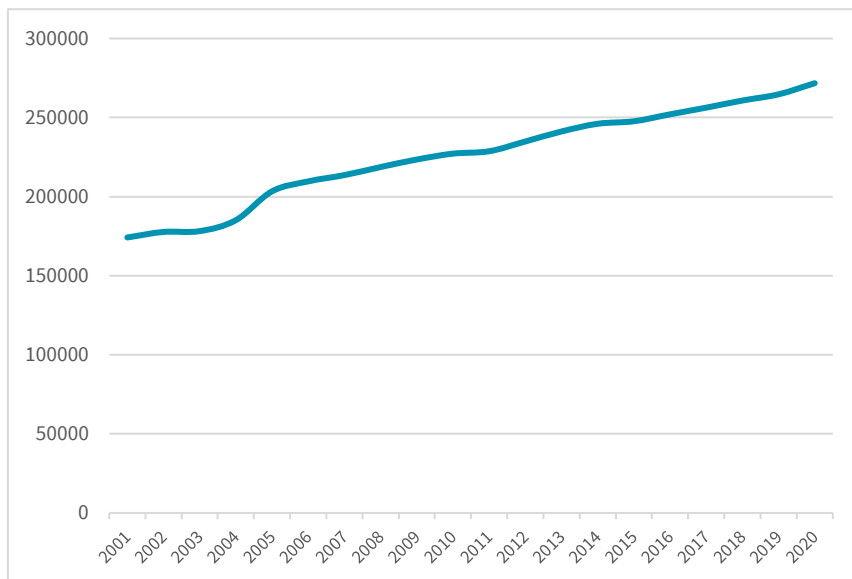
<sup>35</sup> (Nilsen, 2005, s. 240 f.)

<sup>36</sup> TV2 Nettavisen 1.4.2005.

<sup>37</sup> Alle medlemstall for forbund er hentet 10.9.2021 fra Unios nettsider hvor forbundene blir presentert, unio.no/forbund.

med fra starten, har henholdsvis 10 000 og 4400 medlemmer. Det Norske Dia-  
konforbund, som ble medlem i 2002, er et lite forbund med under 500 med-  
lemmer.

Figur 1 Yrkesaktive medlemmer i Unio. Kilde: (Nergaard, 2020). Tall for 2020 er hentet fra SSBs  
statistikkbank.



Etter at Unio i 2005 var utvidet med Forskerforbundet, som i dag har over  
23 000 medlemmer, og Presteforeningen med rund 2200 medlemmer, har  
flere forbund søkt medlemskap i Unio.

Skatterevisorenes Forening ble tatt opp som medlem i Unio i 2006. Fore-  
ningen har rundt 500 medlemmer som jobber i Skatteetaten. Norsk Radio-  
graafforbund ble tatt opp som medlem i Unio fra 1. januar 2013. Forbundet  
organiserer rundt 3300 radiografer og stråleterapeuter der de fleste jobber i  
helsevesenet.

Det norske maskinistforbund ble medlem i Unio i 2014. Forbundet har  
rundt 6000 medlemmer, og skiller seg fra de andre Unio-forbundene ved at  
det har flest medlemmer i privat sektor, blant annet innen skipsfart og  
offshorefartøy.

I 2018 ble Bibliotekarforbundet medlem i Unio. Forbundet organiserer  
rundt 1700 bibliotekarer i flere tariffområder.

Det har til tider vært en diskusjon i Unio om det er riktig å ta inn mindre  
organisasjoner som medlemmer. Det kan være utfordrende å sikre alle



forbundene riktig representasjon, og å ta opp flere interessegrupper som medlemmer kan gjøre det vanskeligere å utforme en enhetlig politisk plattform for hovedorganisasjonen. Forbundene som er tatt opp som Unio-medlemmer er imidlertid godt avgrenset fra hverandre, ved at de er ulike profesjonsorganisasjoner som ikke, eller i liten grad, organiserer de samme medlemsgruppene. Som profesjonsorganisasjoner har de også interesser som trekker i samme retning, for eksempel innenfor utdanningsspørsmål, og for de mindre forbundene kan det være en fordel å forhandle i fellesskap med større forbund.

## 2.4 Unios politiske satsingsområder

Som hovedorganisasjon fyller Unio flere roller. I statlig sektor gir tjenestetvistloven hovedorganisasjonene forhandlingsrett i lønnsprospørsmål. Dette gir Unio et ansvar for å koordinere og fremme krav om lønns- og arbeidsvilkår for medlemsforbundene. Denne rollen har Unio også i de andre forhandlingsområdene, men her er ikke ansvaret lovbestemt. I Spekter er Unios partsrolle avtalebasert, mens i det kommunale tariffområdet er Unio kommune en forhandlingssammenslutning, og ikke en tariffpart. Det vil si at Unio forhandler på vegne av Unios medlemsforbund i kommunal sektor, mens det er de enkelte forbundene som formelt inngår tariffavtale med KS og Oslo kommune. Unios rolle som hovedorganisasjon er dermed nært knyttet til forhandling av lønns- og arbeidsvilkår. Dette er den tradisjonelle fagforeningsrollen.

Men, som vi har sett, har Unio en svært vid tilnærming til medbestemmelse for sine medlemmer. Organisasjonen har også politiske mål, og søker innflytelse over større deler av samfunnsutviklingen. Dette henger blant annet sammen med profesjonsforbundenes nære tilknytning til utdanning og kunnskapsutvikling, og til det offentliges finansiering av velferdstjenester. Unios mål er formulert i et dokument som redegjør for organisasjonens politiske plattform.

### Lønn og arbeidsvilkår

Helt fra starten har det vært et mål for Unio å bedre medlemmenes lønns- og arbeidsvilkår. Formuleringen av dette målet har endret seg noe fra 2001 til 2021. Da UHO ble stiftet var det først nevnte lønnspolitiske målet at lønnspolitikken skulle bygge på «utdanning, kompetanse og ansvar».<sup>38</sup> Her trer Unio-forbundenes særskilte interesser fram. I Unios politiske plattform, som

---

<sup>38</sup> Mål for Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon, Satsingsområde 1, pkt 1.1.1, vedtatt 10.12.2001. Unios arkiv.

ble vedtatt i 2018, er det innledende lønnspolitiske målet formulert mer overgripende: «å styrke hovedorganisasjonens forhandlingsfellesskap, plass og posisjon som en sterk og seriøs samarbeidspartner i samfunnet». <sup>39</sup> Endringen i formulering av de lønnspolitiske målene kan skyldes at den lønnspolitiske retorikken endres over tid og tilpasses de dagsaktuelle utfordringene. Det reelle innholdet er trolig det samme. Unio ønsker også i dag å synliggjøre «offentlig sektors bidrag til verdiskapningen i samfunnet», og arbeide for at denne verdiskapningen verdsettes, samt å sikre bedre lønnsnivå for universitets- og høyskoleutdannede. <sup>40</sup>

En annen grunn til at de lønnspolitiske målene er endret kan være at de nå reflekterer den økte styrke og innflytelse Unio har fått. I den politiske plattformen fra 2018 framstår Unio som en hovedorganisasjon med ansvar for langt mer enn egne gruppers lønn. Unio beskrives som et «forhandlingsfellesskap» og en samarbeidspartner overfor andre samfunnsaktører. Organisasjonen vil arbeide for å styrke det inntektspolitiske samarbeidet som den norske arbeidslivsmodellen bygger på. <sup>41</sup> Unios politiske plattform plasserer hovedorganisasjonen som en «likeverdige partner» i denne modellen.

Ved siden av lønn, er arbeidsmiljø, pensjon og trygd sentrale komponenter i arbeidsvilkårene en fagforening er opptatt av, og dermed mål for medbestemmelse. Å ivareta medlemmenes interesser og rett til medbestemmelse i slike spørsmål, er derfor viktig.

## Utdanning og forskning

Unio har valgt å ta aktivt del i utdanningspolitikken. Det er flere grunner til at hovedorganisasjonen ønsker innflytelse over denne sektoren.

For det første organiserer Unios medlemsforbund arbeidstakere med høyere utdanning. Mange av forbundene er profesjonsforbund, der utdanning er det som definerer yrkesgruppen og i mange tilfeller gir yrkesutøverne særskilte rettigheter til å utøve yrket. Å ha innflytelse eller kontroll over utdanningen er dermed viktig for å kunne påvirke rammebetingelsene for fagforeningsarbeidet. I Unios politiske plattform heter det for eksempel at organisasjonen skal arbeide for «at utdanning i barnehage og skole skal gis av kvalifiserte lærere». <sup>42</sup> Ved siden av at krav til kompetanse for lærere gir en god skole, vil det også hindre lønnskurransen og at yrkesutøvere med annen kompetanse kan konkurrere som lærerstillinger. Når Unio søker innflytelse

---

<sup>39</sup> (Unio, 2018a, s. 9)

<sup>40</sup> (Unio, 2018a, s. 9)

<sup>41</sup> (Unio, 2018a, s. 8)

<sup>42</sup> (Unio, 2018a, s. 17)

over utdanning og kompetansekrav, styrker organisasjonen samtidig betingelsene for å ivareta medlemmenes lønns- og arbeidsbetingelser.

For det andre organiserer Unios medlemsforbund en stor andel av ansatte innenfor utdanningssektoren, fra barnehage til universitet. Medbestemmelse i spørsmål som angår utdanning og forskning er dermed viktig for å sikre medlemmene medbestemmelse i utviklingen av egne arbeidsplasser. Dette kan Unio bidra til gjennom å støtte forbundene i det kollektive partsamarbeidet som foregår i virksomhetene, men også gjennom å påvirke de politiske prosessene som legger føringer for utdanningsinstitusjonenes virke. Dette er en av grunnene til at Unio går inn for at den offentlige forskningsinnsatsen trappes opp og at basisfinansieringen i universitets- og høyskolesektoren økes. At Unio representerer et bredt spekter av utdanningsgrupper kan være en fordel når organisasjonen søker innflytelse overfor myndighetene eller partiene på Stortinget.

### **Samfunn og velferd**

Unios politiske plattform stadfester at organisasjonen har som mål å sikre og videreutvikle velferdsstaten. «Velferdsstaten skal gi trygghet og gode og likeverdige tjenestetilbud for alle», slår Unio fast.<sup>43</sup> Siden Unio organiserer en rekke større og mindre forbund med medlemmer som jobber i offentlig sektor, er utviklingen av velferdsstaten og de offentlige tjenestene viktige for organisasjonen. Unio har som mål både å sikre skattegrunnlaget for offentlig tjenesteproduksjon og støtter «at sentrale velferdstjenester drives i offentlig regi og ikke konkurransesettes eller privatiseres».<sup>44</sup> Dette viser at Unios samfunns- og velferdspolitiske mål favner vidt. Den omfatter blant annet den økonomiske politikken, likestilling, helse, klima og miljø, og kultur og livssynspolitikk. Unio søker med dette innflytelse over store deler av samfunnsutviklingen.

Også her kan det være flere grunner til at Unio har valgt å formulere politiske mål som synes å gå ut over tradisjonelle fagforeningsinteresser, for eksempel å støtte offentlig drift framfor privat. Unios medlemsforbund har alle forankring i tariffavtaler i offentlig sektor, og kan ønske å ha tyngdepunktet av sine avtaler der. Organisasjonen vil blant annet hindre at lønns- og arbeidsvilkår undergraves ved at tariffavtaler for samme yrkesgruppe er forskjellige, noe som muliggjør tariffhopping.<sup>45</sup> En annen grunn kan være at Unio mener det er lettere å få innflytelse på styringen av virksomheter i

---

<sup>43</sup> (Unio, 2018a, s. 23)

<sup>44</sup> (Unio, 2018a, s. 26)

<sup>45</sup> (Unio, 2018a, s. 8)

offentlig sektor, og dermed lettere å øve påvirkning i spørsmål som berører arbeidsforholdene. I offentlig virksomhet er de overordnede sidene av driften, alt fra finansiering til fastsetting av mål og standarder, gjenstand for politisk styring. Offentlige virksomheter er også underlagt offentlighetsloven.<sup>46</sup> Det gir Unio og andre interesseorganisasjoner mulighet til å øve innflytelse gjennom å påvirke de politiske myndighetene og politikerne på stortinget eller i kommunene.

Gjennomgangen av Unios politiske satsningsområder viser at hovedorganisasjonen har utformet brede politiske mål. UHO, og senere Unio, tok opp arbeidet med å gi medlemsforbundene en stemme på arenaer der enkeltforbund har vanskelig for å bli hørt, men der hovedorganisasjonene har fått innflytelse i den norske arbeidslivsmodellen. Ikke minst gjelder dette deltakelse i det lovforberedende arbeidet i offentlige utvalg og høringsprosesser.

---

<sup>46</sup> Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).

## 3 Lovforberedende arbeid – NOUer og høringer

---

Unios inntreden på scenen i 2001 faller i tid sammen med maktendringer i arbeidslivet. LO og NHOs stilling som de eneste representanter for arbeidstaker- og arbeidsgiversiden i samarbeidet med myndighetene ble avvirket, og de andre hovedorganisasjonene og aktørene i arbeidslivet fikk plass rundt bordet. Disse endringene reflekterte samfunnsutviklingen, og veksten nye yrkesgrupper og organisasjoner hadde hatt i etterkrigstiden.

Arbeidsrettsrådet la fram sin siste innstilling i 1996. Den møtte motstand hos andre hovedorganisasjoner enn LO og NHO, og førte ikke til større endringer. Regjeringen valgte derfor å opprette et nytt utvalg som fikk mandat å utrede svakheter i forhandlingssystemet. Stabelutvalget, som det ble kalt etter utvalgslederen, ble bredt sammensatt, og markerer starten på de bredt sammensatte utredningene der flere eller alle hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden har fått delta. Regjeringen ga i utvalgets mandat uttrykk for at den brede sammensetningen i seg selv var en styrke: «En slik felles oppfatning blant organisasjonene om hvordan systemet fungerer vil gi et godt grunnlag for å vurdere behovet for å foreta endringer.»<sup>47</sup> Å sette sammen utvalg med representasjon fra flere arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner ble fulgt opp på 2000-tallet, blant annet i arbeidet med endringer i arbeidsmiljøloven. Det skulle likevel vise seg vanskelig alltid å oppnå en felles oppfatning blant de representerte organisasjonene. Derfor valgte regjeringen flere ganger heller såkalte ekspertutvalg når et sakfelt skulle utredes.

### 3.1 Arbeidsmiljøloven revideres: NOU 2004:5 Arbeidslivslovutvalget

Arbeidslivslovutvalget ble oppnevnt høsten 2001 med mandat å utvikle en ny arbeidsmiljølov, en «arbeidslivslov». <sup>48</sup> Alle hovedorganisasjonene var

---

<sup>47</sup> Regjeringens mandat, cit. NOU 2001:14, s. 12.

<sup>48</sup> Utvalget ble først nedsatt av regjeringen Stoltenberg I den 30. august 2001, men fikk et noe endret mandat da regjeringen Bondevik II overtok i oktober samme år. NOU 2004:5, s. 20.

representert i utvalget, og etter at Unio (den gang UHO) ble stiftet i 2001, ble utvalget fra 1. februar 2002 forsterket ved at Jon Olav Bjergene ble oppnevnt som utvalgsmember fra Unio.

Arbeidet med å endre arbeidsmiljøloven var startet tidligere. Colbjørnsenutvalget, som la fram sin innstilling om et fleksibelt arbeidsliv i 1999, hadde blant annet diskutert behovet for å endre arbeidstidsbestemmelser, regulering av overtid og stillingsvern. Det var stor uenighet i utvalget. Flertallet i Colbjørnsenutvalget signaliserte at det ønsket å utvide adgangen til å arbeide på søn- og helgedager, endre rammene for nattarbeid og forenkle stillingsvernet for å øke muligheten for å gjennomføre omstillinger. Arbeidstakerorganisasjonene, med unntak av Akademikerne, sa imidlertid nei til dette. I tråd med mandatet la utvalget ikke fram konkrete forslag til endringer, men la i stedet fram en liste over områder utvalget «mener det bør arbeides videre med i en neste fase med sikte på regelendringer». <sup>49</sup> Arbeidslivslovutvalget fikk denne oppgaven halvannet år senere.

Også Arbeidslivslovutvalget var delt i sin innstilling som først kom i 2005. Flertallet gikk blant annet inn for å utvide adgangen til midlertidige ansettelser, utvide adgangen til å inngå individuelle arbeidstidsavtaler, utvide adgangen til søndagsarbeid og åpne for avspasering av pålagt overtidarbeid. Arbeidstakerrepresentantene i utvalget gikk imot disse forslagene, og mente dette ville svekke arbeidstakerrettighetene. Til tross for at Arbeidslivslovutvalget ikke hadde avsluttet sitt arbeid, la Regjeringen Bondevik II høsten 2003 fram forslag om å endre reglene om midlertidig ansettelse. Forslaget berørte tema som utvalget arbeidet med. Unio og de andre hovedorganisasjonene besluttet da å trekke seg fra Arbeidslivslovutvalget. Bjergene og representantene Haaland, Sundnes og Sverdrup Svendsen trakk seg derfor i protest fra utvalgets arbeid. Dette var en maktdemonstrasjon, og Dagbladet meldte om «krigstilstand» mellom regjeringen og fagbevegelsen. <sup>50</sup> Senere på høsten ble regjeringspartiene enig med Arbeiderpartiet på Stortinget om at lovforslaget skulle sendes til Arbeidslivslovutvalget til behandling der. Unio og de andre hovedorganisasjonene valgte da å gjeninntre i utvalget. <sup>51</sup>

Arbeidslivslovutvalget la fram en innstilling der uenigheten mellom arbeidstakerorganisasjonene og representantene for arbeidsgiverne kom tydelig fram. Arbeidsgiverne ønsket å lempe på arbeidsmiljølovens reguleringer, og viste til endringer i arbeidslivet og behovet for omstilling.

---

<sup>49</sup> NOU 1999:34, s. 6.

<sup>50</sup> Dagbladet 21.10.2003.

<sup>51</sup> NOU 2004: 5, s. 23.

Arbeidstakerorganisasjonene mente på sin side at det var mulig å gjennomføre nødvendig omstilling uten å svekke det vernet arbeidsmiljøloven gir arbeidstakerne.

Da regjeringen Bondevik II la fram forslag til ny arbeidsmiljølov med utgangspunkt i Arbeidslivslovutvalgets innstilling, ble mange av arbeidsgiver-sidens forslag tatt med.<sup>52</sup> Regjeringen foreslo blant annet å gi en generell adgang til å ansette midlertidig i opptil 12 måneder. Dermed var dragkampen om midlertidig ansettelse i gang igjen. Bondevik II-regjeringen foreslo også å oppheve det særlige stillingsvernet statsansatte hadde i tjenestemannsloven. I tillegg ville flertallet i Arbeidslivslovutvalget endre arbeidsmiljølovens formålsparagraf slik at det skulle framgå at loven i tillegg til å ivareta arbeidstakere, også skulle ivareta «virksomhetenes og samfunnets behov». Arbeidstakerorganisasjonens representanter i utvalget var uenig i dette, og understreket at det dreiet seg om en vernelov.<sup>53</sup> Bondevik II-regjeringen fulgte flertallets forslag til endring av formålsparagrafen, og Stortinget ga sin tilslutning til regjeringens forslag. Loven skulle tre i kraft fra 1. januar 2006.

Men slaget var ikke helt tapt for hovedorganisasjonene. Under stortingsvalgkampen i 2005 fikk arbeidstakerorganisasjonene de rød-grønne partiene til å love at de skulle reversere flere av endringene Bondevik II-regjeringen hadde gjort i arbeidsmiljøloven dersom de vant valget.<sup>54</sup> Og allerede 10. november, etter regjeringsskiftet samme høst, la den nye Stoltenberg II-regjeringen fram forslag om å endre arbeidsmiljølovens regler om midlertidig ansettelse, retten til å fortsette i stillingen under en oppsigelsestvist, overtid og gjennomsnittsberegning av arbeidstiden.<sup>55</sup> Også den nye formuleringen i formålsparagrafen som inkluderte «virksomhetenes og samfunnets behov» ble foreslått fjernet. I tillegg ble opphevelsen av tjenestemannsloven reversert, slik at stillingsvernet for statsansatte fortsatt i hovedsak skulle være regulert i tjenestemannsloven (i 2017 endret til statsansatteloven). Arbeids- og sosialdepartementet, som hadde utformet proposisjonen for Stoltenberg-regjeringen, mente disse endringene var «så viktig for arbeidstakervernet at de må gjennomføres før den nye arbeidsmiljøloven trer i kraft».<sup>56</sup> Om endringene i formålsparagrafen skrev departementet at å ta inn virksomhets- og samfunnshensyn i formålsparagrafen ville være et brudd på

---

<sup>52</sup> Ot.prp. nr. 49 (2004–2005).

<sup>53</sup> Ot.prp. nr. 49 (2004–2005), s. 143.

<sup>54</sup> Aftenposten 18.8.2005, s. 6.

<sup>55</sup> Ot.prp. nr. 23 (2005–2006).

<sup>56</sup> Ot.prp. nr. 23 (2005–2006), s. 1.

arbeidervernlovgivningens historiske tradisjon, og kunne «bidra til å undergrave lovens vern av arbeidstakerne».<sup>57</sup>

Reversering av de vedtatte endringene i arbeidsmiljøloven høsten 2005 var en seier for arbeidstakerorganisasjonene. Gjennom å delta i utvalgene som drøftet arbeidsmiljølovgivningen, hadde hovedorganisasjonene bidratt i arbeidet med å utvikle lovgivningen i tråd med endringene i samfunnet. Det ga mulighet for å påvirke. Samtidig forsvarte organisasjonene det de oppfattet som vesentlige arbeidstakerrettigheter. Unio, som representerte over 260 000 arbeidstakere i 2005, kunne gjennom deltakelse påvirke utviklingen i arbeidslivet både gjennom å fremme synspunkter og gjennom å bygge en allianse med de andre hovedorganisasjonene. At arbeidstakerne kunne opp-tre gjennom fire hovedorganisasjoner, i stedet for et mer tilfeldig utvalg organisasjoner eller «arbeidstakerrepresentanter», gjorde dette mulig.

Hovedsammenslutningenes samlede opptreden var åpenbart viktig. Både da de fire representantene for arbeidstakernes hovedorganisasjoner trakk seg fra utvalgsarbeidet i 2005, og i de felles dissensene som går igjen i mange spørsmål i utvalgets innstilling fra 2005, opptrådte hovedsammenslutningene samlet. Arbeidstakernes interesser fikk på den måten et samlet uttrykk, og ble i mindre grad forstyrret av at organisasjoner og arbeidstaker-grupper i enkeltsaker kan ha ulike interesser.

Ingen seire varer evig. Solbergregjeringen la i 2015 fram forslag til endringer i arbeidsmiljøloven, og reguleringen av midlertidig ansettelse og stillingsvernet for offentlig ansatte har senere blitt endret. Formålsparagrafen i arbeidstvistloven har imidlertid blitt bevart i den form Unio og de andre hovedsammenslutningene foreslo i innstillingen fra 2005.

## **3.2 Ufrivillig deltid på dagsorden: NOU 2004:29 Deltidsutvalget**

I 2003 tok hovedorganisasjonene opp spørsmålet om ufrivillig deltid i regjeringens kontaktutvalg. «Det er viktig at problemet med ufrivillig deltid analyseres nærmere med sikte på [...] at de som ønsker det får økt sin arbeidstid», heter det i uttalelsen fra møtet i kontaktutvalget.<sup>58</sup> Det ble enighet mellom partene om å få det tekniske beregningsutvalget til å se på hvordan deltid brukes i arbeidslivet, og om at det skulle settes ned et utvalg til å se på hvordan man kunne bli kvitt uønsket deltid og øke tilgangen på arbeidskraft.

---

<sup>57</sup> Ot.prp. nr. 23 (2005–2006), s. 3.

<sup>58</sup> NOU 2004:29, s. 7.



I november samme år satte regjeringen ned et utvalg som skulle utrede årsaker til deltid. Det tok navnet Deltidsutvalget. I utvalget satt representanter for tre hovedorganisasjoner, Unio (den gang UHO), YS, og LO, og tre arbeidsgiverparter, HSH (nå Virke), KS og Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Utover dette bestod utvalget av en representant for finansdepartementet, en samfunnsforsker og leder Eva Birkeland, som var rådgiver i Statistisk Sentralbyrå. I mandatet lå det at utvalget skulle kartlegge omfanget av uønsket deltid og eventuelt fremme forslag til tiltak for å redusere forekomsten av uønsket deltid.<sup>59</sup>

Det statistiske materialet som ble gjennomgått av utvalget viste at det i andre kvartal 2004 var om lag 620 000 deltidsansatte i Norge. Omtrent tre fjerdedeler av disse var kvinner. Undersøkelsene viste at deltidsarbeid er særlig utbredt i bransjer som helse og sosialtjenestene, varehandelen og undervisning. I disse bransjene var også deltidsandelen for menn høyere. Blant de deltidsansatte var det om lag 100 000 personer som var undersysselsatte, i henhold til den offentlige definisjonen, det vil si de ønsket seg en lengre avtalt arbeidstid per uke, og hadde forsøkt å få mer arbeid. For å få fram et reelt bilde av undersyssetning og uønsket deltid, foreslo Deltidsutvalget at undersysselsatte skulle oppfordres til å registrere seg hos Nav. Blant tiltakene for å redusere uønsket deltid foreslo utvalget at Nav skulle styrke sin oppfølging, og at det ble satt i gang forsøk med alternative former for arbeidstidsplanlegging, bemanning og kompetansesammensetning.<sup>60</sup>

Det var særlig to spørsmål som skapte uenighet i utvalget. Det ene var knyttet til deltidsansattes fortrinnsrett til større stilling, det andre til deltidsansattes merarbeid ut over avtalt stillingsstørrelse. Utvalget delte seg i et flertall og et mindretall i disse spørsmålene. Mindretallet bestod av Unio, YS og LO.

Hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden gikk inn for at deltidsansatte skulle få en lovfestet fortrinnsrett, slik at deltidsansatte fikk rett til å øke sin stillingsandel før det blir foretatt en ny tilsetning i virksomheten.<sup>61</sup> De mente dette var den beste måten å sikre fortrinnsrett på. Flertallet i utvalget, inkludert arbeidsgiversidens representanter, mente en lovfestet fortrinnsrett for deltidsansatte ikke var et «hensiktsmessig virkemiddel», blant annet fordi det hadde «negative virkninger» for virksomhetenes styringsrett.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> NOU 2004:29, s. 7.

<sup>60</sup> NOU 2004:29, s. 95.

<sup>61</sup> NOU 2004:29, s. 13.

<sup>62</sup> NOU 2004:29, s. 89.

Det fantes flere tariffavtaler som hadde bestemmelser om fortrinnsrett. Dette var blant annet Hovedtariffavtalen i kommunal sektor og Virkes tariffavtale i HUK-området (privat ideell virksomhet innenfor helse, kultur, utdanning og frivillighet). Noen tariffavtaler kunne også ha bestemmelser om at det «som hovedregel» skal tilsettes i full stilling, eller at deltidsansattes ønske om «utvidet arbeidstid» skal tas i betraktning når bedriften har behov for arbeidskraft.<sup>65</sup>

Spørsmålet om fortrinnsrett hadde også vært behandlet av Arbeidslivslovutvalget. Unio (den gang UHO) og LO spilte inn likestillingsperspektivet i høringsuttalelsen til Arbeidslivslovutvalgets innstilling, og viste til at mange av de deltidsansatte var kvinner. Å gi disse fortrinnsrett vil være et viktig likestillingspolitisk virkemiddel, påpekte de to hovedorganisasjonene.<sup>64</sup> Unio pekte også på at de gjeldende tariffavtalene ikke dekket alle sektorer der det er særlig behov for et virkemiddel mot ufrivillig deltid.<sup>65</sup> Å overlate spørsmålet om å regulere en fortrinnsrett til tariffpartene alene hadde ikke vist seg tilstrekkelig, mente hovedorganisasjonene, og fremmet i Deltidsutvalget forslag om en slik bestemmelse som kunne inngå i arbeidsmiljøloven.<sup>66</sup>

Deltidsutvalget var også splittet i spørsmålet om deltidsansattes merarbeid ut over avtalt stilling. Når deltidsansatte arbeider mer enn den avtalte arbeidstiden oppstår det et spørsmål om stillingen bør økes. Årsakene til slikt merarbeid kan være at virksomheten har behov for ekstrahjelp ved sykdomsfravær, ferier, turnushull eller ved økt aktivitet i virksomheten. Dersom deltidsansattes merarbeid har karakter av en fast ordning, kan dette være en omgåelse av stillingsvernet og en ulovlig midlertidig ansettelse, påpekte utvalget.<sup>67</sup> I slike tilfeller ville den deltidsansatte ha krav på å få økt sin avtalte arbeidstid.

Flertallet i Deltidsutvalget mente gjeldende regler ga deltidsansatte et vern mot at merarbeid ble brukt som en fast ordning, og at eventuelle brudd måtte håndteres gjennom domstolsbehandling. Et mindretall bestående av arbeidstakernes hovedorganisasjoner mente mange deltidsansatte systematisk og over tid arbeidet mer enn den avtalte arbeidstiden, og at det måtte rettes oppmerksomhet mot dette problemet, som kunne innebære brudd på arbeidsmiljøloven. Hovedorganisasjonen mente slikt merarbeid også kunne

---

<sup>65</sup> NOU 2004:29, s. 79 f.

<sup>64</sup> Ot.prp. nr. 49 (2004–2005), s. 225.

<sup>65</sup> Arbeidslivslovutvalgets (NOU 2004:5) vurderinger rundt uønsket deltid og lovfesting av fortrinnsrett til utvidet stillingsbrøk for deltidsansatte, trykket som vedlegg 2 til NOU 2004:29, s. 101.

<sup>66</sup> NOU 2004:29, s. 89.

<sup>67</sup> NOU 2004:29, s. 91.

komme i konflikt med reglene om overtid. Noe forslag til løsning hadde mindretallet imidlertid ikke. Det oppfordret regjeringen til å arbeide videre med problemstillingen med tanke på å foreslå lovbestemmelser.<sup>68</sup>

Deltidsutvalget er et godt eksempel på hvordan hovedorganisasjonene jobber i det politiske systemet med å ivareta medlemmenes interesser og bidra til å øke arbeidstakernes rettigheter. Utvalget ble nedsatt etter at hovedorganisasjonen satte søkelys på ufrivillig deltid. Gjennom utvalgsarbeidet argumenterte arbeidstakernes hovedorganisasjoner for å lovregulere en fortrinnsrett for deltidsansatte og tok dissens i spørsmålet da arbeidsgiverrepresentantene og det øvrige utvalget ikke ville støtte ytterligere lovregulering. Gjennom sitt mindretallsforslag la hovedsammenslutningene et grunnlag for videre politisk arbeid med spørsmålet, og i høringsrunden fikk forslaget støtte både fra Likestillingscenteret, Likestillingsombudet og Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon.<sup>69</sup> Da Bondevik II-regjeringen la fram forslag til en ny arbeidsmiljølov i februar 2005 var det en seier for hovedorganisasjonene at fortrinnsrett for deltidsansatte var tatt inn i lovforslaget. Dermed fikk arbeidsmiljøloven en bestemmelse om at en arbeidstaker med redusert arbeidstid har «fortrinnsrett til utvidet stilling fremfor at arbeidsgiver foretar ny ansettelse i virksomheten».<sup>70</sup>

### **3.3 Likestilling i arbeidstidsordningene: NOU 2008: 17 Skift og turnus**

Bruk av deltid og spørsmålet om å likestille skift og turnus har vært et sentralt tema i diskusjonen om arbeidsorganisering i helse- og omsorgssektoren siden før 1990-tallet. Skiftarbeid kjennetegnes ved at faste arbeidslag skifter etter en viss rytme mellom dagarbeid, kveldsarbeid og nattarbeid. Uttrykket turnusarbeid benyttes når bemanningsbehovet varierer gjennom døgnet og arbeidstakeren ikke tilhører et fast arbeidslag, og arbeidstiden kan variere mellom dagarbeid, kveldsarbeid og nattarbeid etter en individuell arbeidsplan. Skift blir vanligvis brukt i mannsdominerte yrker i industrien, mens turnus er vanlig i virksomheter innen helsesektoren.

I 1996 uttalte Likestillingsombudet at gjeldende regulering av arbeidstid innebar en «indirekte forskjellsbehandling av kvinner og menn», og spørsmålet ble flere ganger tatt opp i stortinget etter at arbeidstakerorganisasjonene

---

<sup>68</sup> NOU 2004:29, s. 91.

<sup>69</sup> Ot.prp. nr. 49 (2004–2005), s. 225.

<sup>70</sup> Arbeidsmiljøloven § 14-3.

krevede tiltak.<sup>71</sup> I 1996 fremmet Eva Lian (Sp) og Ola T. Lånke (KrF) forslag i Stortinget om å be regjeringen foreslå lovendring for å likestille arbeidstiden for yrkesgrupper som går i tredelt turnus med de som går i helkontinuerlig skiftarbeid, men forslaget ble avvist.<sup>72</sup> «For å heve statusen til tradisjonelle kvinneyrker er det avgjørende at man likestiller skift og turnus», uttalte Karin Andersen (SV) i 2004.<sup>73</sup> I kommunene ble det gjennomført forsøksprosjekter i regi av partene, og ulike forskningsmiljøer ble engasjert for å belyse temaet.<sup>74</sup> Men en lovendring lot vente på seg. Arbeidstakerorganisasjonene med Unio og Norsk Sykepleierforbund i spissen krevde at regjeringen skulle fremme forslag til lovendring, og høsten 2005 kunne leder i Norsk Sykepleierforbund slå fast at regjeringsskiftet innevarslet «et positivt taktskifte i likestillingspolitikken».<sup>75</sup> Arbeiderpartiet hadde lovet at en ny regjering ville ta opp spørsmålet om å likestille skift og turnus.

Høsten 2005 opprettet regjeringen en arbeidsgruppe med representanter for partene i arbeidslivet for å se på hvordan skillet mellom skift og turnus skulle håndteres. Arbeidsgruppen ble ikke enig.<sup>76</sup> På grunn av uenigheten mellom ulike arbeidstakergrupper og organisasjoner, valgte regjeringen i 2007 å sette ned et ekspertutvalg uten representasjon fra partene. Men utvalget hadde en referansegruppe bestående av representanter fra partene i arbeidslivet. Unio var den eneste arbeidstakerorganisasjonen som fikk stille med to representanter, henholdsvis Kristin Nesgard og Jon Olav Bjergene. Mandatet til Skift/turnusutvalget var å utrede spørsmålet om likestilling av arbeidstiden for arbeidstakere som arbeider skift og turnus. Utvalget skulle også se på hvordan dette spørsmålet hang sammen med bruk av deltid og ufrivillig deltid.<sup>77</sup>

Skift/turnusutvalget viste til at deltid var mer vanlig i skift- og turnusarbeid enn i annet arbeid. Denne sammenhengen var sterkere for kvinner enn for menn, og utvalget slo fast at den lave deltidsandelen blant mannlige skift- og turnusarbeidere viste at det var flere faktorer enn forskjellen mellom skift og turnus som førte til økt bruk av deltid.

---

<sup>71</sup> NOU 2008:17, s. 12.

<sup>72</sup> Dok. nr. 8:02 (1996-1997); Innst. S. nr. 133 (1996-97).

<sup>73</sup> Aftenposten 29.10.2004.

<sup>74</sup> Arbeidsforskningsinstituttet, Fafo og Institutt for Samfunnsforskning.

<sup>75</sup> Aftenposten 14.10.2005.

<sup>76</sup> Utvalget ble ledet av Ingse Stabel og arbeidet ble avsluttet høsten 2006. Se NOU 2008:17, s. 10.

<sup>77</sup> NOU 2008:17, s. 9.

Utvalget viste til et forslag Unio og de andre arbeidstakerorganisasjonene hadde lagt fram, der turnus som skal sidestilles med helkontinuerlig skift ble definert slik:

«3-delt turnus, som vil gi rett til [en arbeidstid på] 33.6 t/uke, er arbeid hvor vaktene skifter mellom dag, kveld og natt, og innebærer arbeid minst hver 3. søndag. Summen av kveld, natt og søndag skal utgjøre minst 1/3 av antall vakter.»<sup>78</sup>

Med utgangspunkt i dette forslaget, drøftet utvalget ulike modeller for å beregne reduksjon i arbeidstiden for arbeidstakere med tredelt skift og turnus. I stedet for å modifisere gjeldende trappetrinnsmodell<sup>79</sup> foreslo utvalget en ordning med gradvis kompensasjon for arbeid på natt og søndager etter mønster fra den tariffestede ordningen i staten. Arbeidstakere med tredelte skift- og turnusordninger skulle få en reduksjon i arbeidstiden i form av en fast sats per nattetime og søndagstime. En arbeidet time på natten skulle regnes som 1 time og 15 minutter arbeidstid, mens en time arbeidet på søndager skulle regnes som 1 time og 10 minutter arbeidstid.<sup>80</sup> Med en slik gradvis kompensasjon ville man unngå problemer knyttet til at det oppsto forskjeller mellom arbeidstakere som hadde en arbeidstid som lå nær, men på ulik side av, terskelverdiene, mente utvalget. Utvalget foreslo at arbeidstakere som med gjeldende ordning kom bedre ut enn forslaget, fikk beholde sin ukentlige arbeidstid, og forutsatte at tariffavtaler som fastsatte kortere arbeidstid enn lovens bestemmelser ble endret i tråd med endringene i loven.<sup>81</sup>

Departementet sendte Skift/turnusutvalgets rapport på høring. Alle arbeidstakerorganisasjonene, med unntak av LO, støttet forslaget. LO mente forslaget innebar en ny reguleringsmodell som kunne vanskeliggjøre revisjon av gjeldende tariffavtaler og legge press på tariffavtalenes arbeidstidsbestemmelser. I stedet ønsket LO en egen bestemmelse for helse- og omsorgssektoren som sidestilte helkontinuerlig skift og tredelt turnus.<sup>82</sup>

---

<sup>78</sup> Arbeidstakerorganisasjonenes forslag, NOU 2008:17, s. 119.

<sup>79</sup> Trappetrinnsmodellen innebærer en reduksjon av ukentlig arbeidstid i trinn dersom man når et minstemål av ulempe (nattetimer og søndagstimer). Utvalget mente trappetrinnsmodellen hadde svakheter fordi den første reduksjonen ned til 38(lovfestet)/35,5(tariffestet) timer per uke krever et relativt lavt antall ulempetimer, mens kravet for å komme videre ned til 36/33,6 timer per uke er strengt og krever et svært høyt antall ulempetimer. NOU 2008:17, s. 17.

<sup>80</sup> NOU 2008:17, s. 9.

<sup>81</sup> NOU 2008:17, s. 17.

<sup>82</sup> Ot.prp. nr. 54 (2008–2009), s. 29.

Unio støttet utvalgets forslag, men uttalte at organisasjonen forventet at myndighetene endret arbeidsmiljølovens regulering av arbeidstid slik at reglene som gjaldt i den statlige tariffavtalen fullt ut ble gjort gjeldene for alle.<sup>83</sup> Da ville rene nattevaktstillinger også fått kortere arbeidstid.

Våren 2009 la regjeringen fram forslag til endring av arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser. Forslaget bygget på Skift/turnusutvalgets innstilling, med en gradvis kompensasjon for ubekvem arbeidstid, og innførte en ny bestemmelse som omfattet og likestilte tredelt skift og turnus med arbeid minst hver tredje søndag. For arbeidstakere med slik arbeidstid skulle hver time arbeidet på natt eller søn- og helgedag regnes som henholdsvis en time og ett kvarter og en time og ti minutter arbeidstid. Departementet ville beholde de gamle bestemmelsene om helkontinuerlig og døgnkontinuerlig skift, og satt en nedre grense for avkortning på 36 timer per uke. Dette ble blant annet begrunnet med at lovendringen ikke skulle få innvirkning på gjeldende tariffavtaler.<sup>84</sup> Dermed kom regjeringen LO og NHO i møte på noen punkter. Men lovendringen var først og fremst en stor seier for yrkesgruppene i helse- og omsorgssektoren. Selv om Unio ikke fikk gjennom alle sine krav, innebar lovendringen en større likestilling i arbeidstiden mellom arbeidstakere i industrifag og tradisjonelle kvinneyrker. Dette hadde vært et krav blant helse- og omsorgsarbeidere gjennom flere tiår, og i Unios politiske program, som ble vedtatt da UHO ble stiftet, sto tilpasning av arbeidstiden, «likeverdig for kvinner og menn», som et sentralt mål for arbeidet med arbeidsmiljø og arbeidsforhold. Dette slåss Unio for, og fikk som hovedorganisasjon betydelig innflytelse i det lovforberedende arbeidet.

### **3.4 Strid om reguleringen av arbeidstid som fraviker arbeidsmiljøloven: NOU 2016: 1 Arbeidstidsutvalget**

Likestillingen av skift og turnus i arbeidstvistloven i 2009 løste ikke alle problemer knyttet til arbeidstid og turnus i helse- og omsorgssektoren. Knappe

---

<sup>83</sup> Ot.prp. nr. 54 (2008–2009), s. 29.

<sup>84</sup> NHO pekte på at helkontinuerlig skift etter den foreståtte ordningen ville få en lovbestemt arbeidstid ned mot 33,7 timer og at dette kunne medføre et press i retning av enda lavere tariffavtalt arbeidstid. Etter som målet var å likestille skift og turnus, ikke å redusere arbeidstiden, mente departementet det var riktig å sette en nedre grense slik at en arbeidstaker som «går en skift- eller turnusordning som inneholder flere timer natt og søndag enn det som skal til for å få en arbeidstid som er kortere enn 36 timer etter den nye ordningen vil arbeidstiden for denne arbeidstakeren likevel være 36 timer.» Ot.prp. nr. 54 (2008–2009), s. 39.

ressurser og krav til effektiv drift i offentlige og private virksomheter førte til diskusjon om arbeidstidsordninger. I noen bransjer førte stor arbeidsinnvandring til at mange arbeidstakere ønsket å jobbe mest mulig i et kortere tidsrom for å kunne få lengre opphold i hjemlandet. Dette satte arbeidstidsbestemmelsene under press. Regjeringen kunne i 2014 slå fast at det var lite kunnskap om arbeidstidsbestemmelsene, og at det var dokumentert omfattende brudd på lovbestemmelsene både i privat og offentlig sektor.<sup>85</sup>

I 2014 nedsatte regjeringen det som ble kalt et ekspertutvalg til å vurdere arbeidstidsreguleringene og praktiseringen av arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Regjeringen viste til behovet for «å mobilisere mer arbeidskraft, herunder å legge til rette for heltid».<sup>86</sup> På nytt valgte regjeringen å utelate organisasjonene fra utvalgsarbeidet, skjønt arbeidsgiversiden var indirekte representert ved en personal- og organisasjonsdirektør i et helseforetak og en spesialrådgiver fra en kommunal avdeling for helse- og omsorg. Det var ingen tillitsvalgte eller ansatte sykepleiere i utvalget. Sammensetningen av utvalget møtte sterk kritikk fra arbeidstakerorganisasjonene.<sup>87</sup>

Grunnen til at organisasjonene ikke kom med i utvalget var trolig frykten for at sterke motsetninger mellom arbeidsgiversiden og arbeidstakerorganisasjonene, særlig innenfor helse- og omsorg, skulle lamme utvalget og gjøre det vanskelig å få fram endringsforslag. Høyres leder i arbeids- og sosialkomiteen på Stortinget, Arve Kambe, uttalte til NTB våren 2014 at han ønsket at arbeidsmiljøloven skulle endres slik at fagforeningene ikke lenger kunne stoppe omfattende endringer i turnusen.<sup>88</sup> Uttalelsen, som nok var dekkende for ønsket hos enkelte arbeidsgivere, ble møtt med protester. «Organisasjonene skal ha denne retten til å si nei også i fortsettelsen. Vi støtter verken en lovendring eller at avgjørelsen skal overlates til Arbeidstilsynet», uttalte Unios leder, Anders Folkestad.<sup>89</sup>

Arbeidstidsutvalget fant at reguleringen av arbeidstid i all hovedsak fungerte godt, og valgte å samle sine vurderinger om områder hvor det «likevel kan være behov for endring».<sup>90</sup> Dette var bestemmelsene om fagforeningenes rett til å forhandle om arbeidstidsordninger som fraviker arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid. Utvalget fikk innspill fra både arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden i forbindelse med utredningen, og delte seg i spørsmål om behov for endring av skift- og turnusordninger. Flertallet støttet seg på

---

<sup>85</sup> (Regjeringen, 2014)

<sup>86</sup> (Regjeringen, 2014)

<sup>87</sup> LO-aktuelt 10.10.2014.

<sup>88</sup> NRK (NTB) 12.05.2014.

<sup>89</sup> FriFagbevegelse.no 14.05.2014.

<sup>90</sup> NOU 2016:1, s. 175.

arbeidsgivernes argument om at arbeidstakersiden, spesielt i helse- og omsorgssektoren, benyttet avtale som et «forhandlingskort [...] til å stoppe arbeidsplaner som innebærer arbeid noen flere søndager enn hver tredje helg», og foreslo innført enkelte særregler for skift og turnus.<sup>91</sup> Flertallet foreslo også å gi arbeidsgiver rett til å planlegge arbeidstidsordninger med kortere arbeidsfri periode mellom vakter (minimum 9 timer), flere arbeidstimer i løpet av en uke under gjennomsnittsberegning (inntil 48 timer) og vakter på 10 timer, uten å måtte inngå avtale med tillitsvalgte.<sup>92</sup> Arbeidstakerne ville fortsatt ha lovfestet rett til medvirkning, men ville med flertallets forslag i mange tilfeller vært fratatt medbestemmelsen som forhandlingsretten gir. Et mindretall på fire utvalgsmedlemmer gikk imot disse forslagene. «Arbeidsgiver bør ikke ensidig kunne beslutte kortere hviletid enn 11 timer i døgnet, med mindre det oppstår særlige forhold som arbeidsgiver ikke har kunnet forutse», mente mindretallet, som anbefalte at de særskilte utfordringene i helse- og omsorgssektoren ble forsøkt løst i samarbeid mellom partene.<sup>93</sup>

Da regjeringen sendte Arbeidstidsutvalgets utredning på høring kom det inn 144 uttalelser. Det hersket liten tvil om at tema var viktig og at utvalgets forslag til lovendringer vekket debatt. Unio pekte i sin høringsuttalelse på at Arbeidstidsutvalget var sammensatt uten representasjon fra arbeidslivets parter, til tross for at det skulle utrede organisasjonenes rolle i reguleringen og praktiseringen av arbeidstidsreguleringen. Ingen av «de berørte partene er blitt involvert», påpekte Unio, og pekte dermed på at utvalgets forslag manglet den legitimiteten som involvering av partsinteressene kunne gitt.

Unio forsvarte forhandlingsretten, og tilbakeviste at det var et utbredt problem at forhandlinger om arbeidstid førte til unødig tidsbruk eller misbruk. Arbeidsmiljølovens adgang til å forhandle om å fravike de generelle arbeidstidsreglene er en positiv avtaleadgang for partene, understreket Unio, og påpekte at «[e]nhver avtale forutsetter forhandlinger, og i forhandlinger vil partene naturlig nok ha ulike interesser å ivareta.»<sup>94</sup> I likhet med de andre arbeidstakerorganisasjonene mente Unio det ikke var behov for særregulering av skift- og turnusordningene, og ga dermed sin støtte til mindretallets i utvalget.

Arbeidstidsutvalgets flertallsforslag er ikke blitt gjennomført. I 2019 fikk Norsk Sykepleierforbund bekreftelse fra de fire regjeringspartiene at de ikke ville ta opp forslaget fra utvalgets flertall. «NSF er tilfredse med at alle parter

---

<sup>91</sup> NOU 2016:1, s. 213.

<sup>92</sup> (Regjeringen, 2016)

<sup>93</sup> NOU 2016:1, s. 221.

<sup>94</sup> (Unio, 2016)



har bekreftet at de ikke vil gjennomføre arbeidstidsutvalgets forslag om å fjerne sykepleierens avtalerett på turnus», skrev Norsk Sykepleierforbund til Arbeids- og sosialkomiteen i Stortinget.<sup>95</sup> Men verken sykepleierforbundet eller Unio ville slippe taket i kampen for bedre regulering av arbeidstiden. Sykepleierforbundet ba stortingspolitikere følge opp løftene om en evaluering av lovbestemmelsene om arbeidstid for arbeidstakere med skift og turnus, som ble vedtatt i 2010. Mye kan tyde på, mente Norsk Sykepleierforbund, at disse bestemmelsene ikke har virket etter sin hensikt.

### **3.5 Kamp for retten til å varsle: NOU 2018: 6 Varslingsreglene**

I januar 2014, ved inngangen til 2000-års jubileet for Grunnloven, gikk Unios leder, Anders Folkestad ut i en rekke aviser og minnet offentligheten på viktigheten av å verne de som våger varsle om kritikkverdige forhold i arbeidslivet.

«Varslingsreglane i arbeidsmiljølova er bra, og intensjonane likeeins. I Europa er det truleg berre Storbritannia som ligg betre an. Likevel verkar det som om rettssystemet vårt manglar den djupe forståinga for varsling. [...] Difor trengs endringar i arbeidsmiljølova som styrkjer og tydeleggjer yringsfridommen i arbeidslivet.»<sup>96</sup>

Folkestad minnet om at Unio har gått inn for at det alltid skal tilrettelegges for varsling, ikke bare når «forholdene i virksomheten tilsier det», slik lovgivningen i 2014 la opp til. Innleggene ga Unio bred dekning i pressen, og varsling ble et omtalt tema den følgende måneden.

Arbeidstakerorganisasjonene gjentok kravet om å verne varslere gjennom lengre tid. Det bar frukter. Året etter at Folkestads innlegg sto på trykk, var varsling blitt tema på Stortinget. Arbeids- og sosialkomiteen uttalte i en innstilling våren 2015 at det trengtes bedre informasjon om varslingsinstituttet. Det bør bli et obligatorisk krav til virksomheter å ha varslingsrutiner, mente komiteen, og loven bør presisere minstekrav til varslingsrutinenes innhold.<sup>97</sup> Komiteen ba regjeringen utrede saken.

En varslersak ved Hordaland politidistrikt førte sommeren 2015 til at Unio på nytt reiste krav om at regjeringen måtte nedsette en kommisjon for å sikre

---

<sup>95</sup> (Norsk Sykepleierforbund, 2019)

<sup>96</sup> Romerikes Blad 2.1.2014.

<sup>97</sup> Innst. 207 L (2014–2015), s. 16.

varslernes rettigheter.<sup>98</sup> Politiets Fellesforbund markerte også sitt syn i saken, og besluttet i mars 2016 å ikke lenger råde medlemmer å si ifra om krittikkverdige forhold dersom varslerne ikke fikk bedre vern.<sup>99</sup> Samme måned besluttet Stortinget å be regjeringen sette ned en bredt sammensatt ekspertgrupper for å gå gjennom dagens varslingsregler og komme med forslag til hvordan varslingsvernet kan styrkes.<sup>100</sup>

Regjeringen valgte å invitere de to største hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden, LO og Unio, inn i ekspertutvalget som ble oppnevnt 11. november 2016. Regjeringen oppnevnte advokat og fagsjef i Unio, Henrik Dahle, og advokat Katrine Rygh Monsen i LO. Arbeidsgiversiden var representert ved NHO og KS. Varslingsutvalget fikk mandat til å gjøre en omfattende informasjonsinnhenting og drøfte ulike sider av varslingsproblematikken. Det skulle også vurdere om det var behov for lovendringer eller andre tiltak som kunne styrke varslervernet i norsk arbeidsliv.<sup>101</sup>

Varslingsutvalget fremmet en rekke forslag ment for å styrke varslervernet i arbeidslivet. Utvalget foreslo at regler om varsling ble beholdt i arbeidsmiljøloven med en presisering av hvem som skulle omfattes av varslervernet.<sup>102</sup> Utvalget mente også at det var behov for en egen lov om varsling som skulle inneholde regler om et nasjonalt varslingsombud med hovedoppgave å gi veiledning og støtte til varslere.<sup>103</sup> Et flertall i utvalget, som blant annet Unio og LOs representanter sluttet seg til, foreslo at det skulle opprettes en egen varslingsnemnd som kunne behandle tvister om gjengjeldelse etter varsling og brudd på arbeidsgivers aktivitetsplikt.<sup>104</sup> Nemnden skulle være et lavterskeltilbud for tvisteløsning. Mindretallet mente at domstolene skulle avgjøre slike saker.

Med Varslingsutvalgets forslag hadde Unio fått støtte til alle sine innspill. I organisasjonens høringsuttalelse, som ble ført i pennen av Henrik Dahle, ga Unio støtte til utvalgets konklusjoner, og støttet flertallets forslag der

---

<sup>98</sup> NTB 27.6.2015.

<sup>99</sup> Moss Avis 22.3.2016.

<sup>100</sup> Innst. 205 L (2016-2016), s. 4.

<sup>101</sup> NOU 2018:6, s. 16.

<sup>102</sup> Varslingsutvalget mente vernet skulle omfatte arbeidstakere, og at elever, vernepliktige og enkelte andre grupper som var nevnt i arbeidsmiljølovens paragraf 1-6 også skulle omfattes av varslervernet når de utfører arbeid i virksomheter som går inn under loven. NOU 2018:6, s. 152.

<sup>103</sup> NOU 2018:6, s. 14.

<sup>104</sup> NOU 2018:6, s. 190 f, 199.

utvalget var delt. Unio ønsket at også tillitsvalgte og politisk valgte skulle ha et særskilt varslingsvern, og ba om at dette ble utredet.<sup>105</sup>

På ett punkt uttrykte Unio uenighet med Varslingsutvalget. Utvalget anbefalte å ta inn en presisering i loven at «klage som bare gjelder misnøye med arbeidstakers eget arbeidsforhold» ikke er omfattet av reglene om varsling.<sup>106</sup> Unio mente i høringsuttalelsen at det ikke var behov for en slik avgrensning i loven.<sup>107</sup> Utdanningsforbundet og Forskerforbundet ga imidlertid støtte til utvalgets forslag.<sup>108</sup>

Etter høringsrunden la regjeringen i april 2019 fram forslag til endringer i arbeidsmiljøloven. Enkelte endringer i varslingsbestemmelsene var allerede tatt inn i loven i 2017, da varslingsreglene fikk et eget kapittel og virksomheter med en viss størrelse fikk plikt til å ha varslingsrutiner og beskytte varslersens identitet.<sup>109</sup> Proposisjonen i 2019 fulgte opp Varslerutvalgets forslag. Regjeringen forslø at arbeidsgiver fikk en plikt til å sørge for at varsler ble fulgt opp, og påse at varsleren har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Loven skulle også definere begrepene «kritikkverdige forhold» og «forsvarlig fremgangsmåte», som er sentrale i varslingsreguleringen. Loven skulle også beskrive hva som ligger i forbudet mot gjengjeldelse, og sikre varslere som er blitt møtt med gjengjeldelse rett til å kreve erstatning for økonomisk tap.<sup>110</sup>

Med regjeringens forslag fikk Unio og de andre arbeidstakerinstitusjonene gjennomslag for en rekke av kravene om beskyttelse av varslere, krav de hadde stilt gjennom flere år. Unios og Varslingsutvalgets forslag om å opprette et varslersombud og en egen varslingsnemnd lot regjeringen likevel ligge. Departementet mente at Arbeidstilsynet kunne ivareta veiledningsbehovet om varsling.<sup>111</sup> Å la en av de eksisterende nemndene håndtere varslingssaker kunne ivareta formålet med å etablere et lavterskeltilbud, mente departementet, som understreket at dette ville kreve videre lovutredning.<sup>112</sup> De nye varslingsbestemmelsene i 2019 illustrerer godt hvordan hovedorganisasjonene kan få innflytelse og medbestemmelse over arbeidsmiljøspørsmål. Helt siden tillitsvalgtapparatet i Unios forbund fanget opp utfordringer knyttet til varsling og ytringer om virksomhetenes drift, har spørsmålet blitt fulgt opp av forbundene og av Unio. Utfordringene, som omfattet flere etater

---

<sup>105</sup> (Unio, 2018)

<sup>106</sup> NOU 2018:6, s. 157.

<sup>107</sup> (Unio, 2018, s. 6)

<sup>108</sup> Prop. 74 L (2018-2019), s. 25.

<sup>109</sup> Prop. 72 L (2016-2017).

<sup>110</sup> Prop. 74 L (2018-2019), s. 5 f.

<sup>111</sup> Prop. 74 L (2018-2019), s. 47.

<sup>112</sup> Prop. 74 L (2018-2019), s. 48.

og sektorer, ble tatt opp av Unio og forbundene gjentatte ganger, og i 2012 var varsling tema på Unios årskonferanse.<sup>113</sup> Unios leder henvendte seg til media og fikk satt temaet på dagsorden. I 2015 fremmet Unio forslag om at regjeringen skulle nedsette en kommisjon som kunne se på hvordan varslere kunne ivaretas.<sup>114</sup> Arbeidet resulterte i at Unio ble invitert med i ekspertutvalget i 2016. Hovedorganisasjonen representerte flere forbund som hadde vært aktive pådrivere, og kunne dermed representere et interessefellesskap overfor myndighetene og samfunnet forøvrig. Det ga innflytelse.

---

<sup>113</sup> Hagesunds Avis 14.12.2012.

<sup>114</sup> Unios melding for 2014-2015, s. 27.

## 4 Det inntektspolitiske samarbeidet

---

Som tariffaktør deltar Unio på ulike nivåer. I det statlige tariffområdet er Unio part i Hovedtariffavtalen, og forhandler på vegne av forbundene som har ansatte i staten. Forbundene sitter i forhandlingsutvalget og har den avgjørende stemmen i fellesskap. Også i Spekter er Unio tariffpart i overenskomstens del A, mens forbundene er part i de andre sentrale og lokale overenskomstdelene. I de andre tariffområdene er Unios rolle koordinerende. Der er det forbundene og ikke Unio som er part i tariffavtalen.

Forbundene i Unio har dermed den avgjørende stemmen i tariffspørsmål, enten gjennom fellesskapet i forhandlingsutvalget eller som part i tariffavtalen. Noen ganger velger mindre forbund en felles tillitsvalgt som skal representere flere forbund. Slik sikres forbundene medbestemmelse og medansvar i forhandlingene.

I noen saker er det enkeltforbund som sitter med spesialkompetansen. I slike sammenhenger kan tillitsvalgte fra forbundet opptre som Unios representant eller tillitsvalgte, på vegne av hovedorganisasjonen. Ute i virksomhetene kan hovedorganisasjonen ha region- eller konserntillitsvalgte som gjerne kommer fra et av forbundene, men representerer Unio-fellesskapet. Disse oppnevnes av Unios forhandlingsutvalg eller av Unios medlemmer i regionen. I noen tilfeller representerer også fylkestillitsvalgte eller ansatte i forbundene Unio i regionale samarbeidsfora.<sup>115</sup> At tillitsvalgte opptrer på hovedorganisasjonsnivå viser behovet for å koordinere interesser der partssamarbeidet foregår på høyt nivå og partene er mange.

Hovedorganisasjonene spiller imidlertid også andre roller i tariffoppgjørene. Unio møter i Regjeringens kontaktutvalg for inntektsoppgjørene og sitter i det tekniske beregningsutvalget som beregner lønnsutvikling og legger til rette tallgrunnlaget for oppgjørene. Dette er sentrale virkemidler i det inntektspolitiske samarbeidet som ingen forbund alene får mulighet til å delta i.

Det inntektspolitiske samarbeidet mellom regjeringen og partene i arbeidslivet har vært en viktig bærebjelke i norsk politikk i etterkrigstiden.

---

<sup>115</sup> (Bergene & Hansen, 2015, s. 57)

Inntektspolitikk handler om å regulere inntektsutviklingen i landet. I Norge blir dette gjort i et samspill mellom myndighetene og partene i arbeidslivet. Inntektspolitikken kan omfatte lønns- og prisreguleringer, men også skatte- og avgiftspolitik. Fra 1990-tallet har perspektivet i inntektspolitikken i Norge blitt utvidet, og den blir nå sett i sammenheng også med andre deler av den økonomiske politikken, som penge- og finanspolitikken, og arbeidsmarkeds- og utdanningspolitikken.<sup>116</sup> Hovedorganisasjonenes deltakelse i det inntektspolitiske arbeidet gir dem dermed innflytelse ikke bare over lønnsutviklingen, men også over store deler av den økonomiske politikken. En slik innflytelse gir dem også et medansvar for landets økonomiske utvikling.

## 4.1 Tariffpolitikk og likelønn

Som medlemmer i en hovedorganisasjon fikk Unio-forbundene være med på å forme tariffpolitikken i det statlige tariffområdet. Dette var viktig for mange forbund. Tariffpolitikken ble utviklet utover på 2000-tallet, etter hvert som Unio-forbundene lærte å kjenne hverandre. Forbundene kunne ha noe ulikt syn på tariffspørsmål. Politiets Fellesforbund og Utdanningsforbundet ønsket ofte å vekte sentrale og lokale tillegg forskjellig.<sup>117</sup> Fram til forhandlingsretten med lærerne ble overført til KS i 2004, måtte de to forbundene finne kompromisser.

Fra begynnelsen av 2000-tallet gikk Akademikerne åpent inn for lokal og individuell lønnsfastsetting i offentlig sektor.<sup>118</sup> Dette skapte en spenning i lønnsforhandlingene. Mens Akademikerne gjerne ville ha mest mulig av lønnsputten til lokale forhandlinger, og LO ofte ønsket sentrale lønnstillegg, forsøkte Unio med støtte fra YS å lande en mellomløsning. En løsning med noe til sentrale tillegg og noe til lokale tillegg kunne balansere ulike interesser i Unio-forbundene. Dette var en lønnspolitikk som også passet Forskerforbundet og Presteforeningen.<sup>119</sup> At LO og Akademikerne var motpoler, gjorde det lettere for Unio å styre mot en løsning på midten. Ofte var dette en løsning arbeidsgiversiden hadde sans for.<sup>120</sup>

Fra første dag har Unio gått i bresjen for likelønn. Diskusjonen om hva likelønn er, og hvordan det skal måles, går mer enn 70 år tilbake i tid. Unio har konsekvent vist til at kjønnsbaserte lønnsforskjeller innebærer en «verd-

---

<sup>116</sup> (Cappelen, 2018)

<sup>117</sup> Samtale med Arne Johannessen, 8.9.2021.

<sup>118</sup> (Nilsen, 2005, s. 241)

<sup>119</sup> Samtale med Kari Kjenndalen, 15.9.2021.

<sup>120</sup> Samtale med Arne Johannessen, 8.9.2021.

settingsdiskriminering» og at likelønn skal være basert på «utdanning, kompetanse og ansvar».<sup>121</sup> I 2004 foreslo UHO å opprette en likelønnskommisjon som skulle se på årsakene til likelønnsproblemet og foreslå tiltak som kan styrke arbeidet for likelønn i Norge. Likestillingsombudet og Likestillings-senteret sluttet seg til forslaget.<sup>122</sup> I 2006 opprettet regjeringen en ekspertkomité for å utrede likelønn, og Unio ble representert i en referansegruppe som ga muntlige og skriftlige innspill til kommisjonen.<sup>123</sup> Da kommisjonens utredning og forslag ble lagt fram i 2008, fikk Unio støtte for sitt syn på lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Forhandlingsmodellen «vedlikeholder og viderefører ... lønnsforskjellene som ligger der i utgangspunktet», slo kommisjonen fast.<sup>124</sup> Kommisjonen foreslo blant annet at det ble bevilget en ekstra lønnsnett på 3 milliarder kroner til et lønnsloft for utvalgte yrker i offentlig sektor. Lønnsloftet skulle gjennomføres som en avtale mellom partene. Den skulle også sikre mot krav om kompensasjon fra andre yrkesgrupper.<sup>125</sup> Dette viste seg vanskelig å få til i praksis. Daværende forbundsleder i Norsk Sykepleierforbund, Lisbeth Normann, opplevde det som et politisk svik da kommisjonens forslag ikke ble fulgt opp.<sup>126</sup> Unio har likevel ikke gitt opp kampen for likelønn, som føres på flere fronter. Tilrettelegging for likestilling også utenfor arbeidslivet kan bidra til mindre lønnsforskjeller. I 2007 gjennomførte Unio en undersøkelse for å måle oppslutningen om å tredele foreldrepermisjonen.<sup>127</sup> Likelønnskommisjonen fulgte opp Unios forslag om likere fordeling av foreldrepermisjonen som et tiltak for å motvirke kjønnsbaserte lønnsforskjeller.<sup>128</sup> Forslaget ble fulgt opp av regjeringen i 2012, med like stor mødre- og fedrekvote i foreldrepermisjonen, pluss en fellesdel. Ordningen har senere vært endret flere ganger.

I de statlige oppgjørene har Unio ofte søkt allianse med LO og YS mot Akademikerne. Med likelydende tariffavtaler med henholdsvis staten, KS og Oslo kommune, har det vært mye å hente på å søke allianser i forhandlingene og å koordinere kravene. Unio, LO Stat og YS Stat sine krav i staten. Dette krever selvsagt at noen forbund må dempe sine krav, men gjør det også lettere å fremme krav som løfter mindre forbund. En samlet front blant hoved-

---

<sup>121</sup> Melding for UNO 2001–2002, s. 8 og 2003–2004, s. 14.

<sup>122</sup> Melding for UHO 2003–2004, s. 38.

<sup>123</sup> Unios melding 2006–2007, s. 35.

<sup>124</sup> NOU 2008:6, s. 175.

<sup>125</sup> NOU 2008:6, s. 35.

<sup>126</sup> Intervju i Sykepleien 6.6.2019.

<sup>127</sup> NOU 2008:6, s. 97.

<sup>128</sup> NOU 2008:6, s. 35.

organisasjonene gjør det også vanskeligere for arbeidsgivermotparten å sette interessegrupper opp mot hverandre.

Såkalte justerings- og normeringsforhandlinger har blitt praktisert i staten siden 1950-tallet. De har gått ut på å justere for uønskede lønnsforskjeller. Unio har ment at systemet med justeringsforhandlinger i statlig sektor er viktig for å kunne utlikne uønskede forskjeller mellom ulike stillingsgrupper eller etater.<sup>129</sup> Muligheten til å føre slike forhandlinger forsvant imidlertid i 2015.

Informasjon fra Statens sentrale tjenestemannsregister (SST) var en forutsetning for å kunne gjennomføre sentrale justerings- og normeringsforhandlinger i det statlig tariffområde. Men med blikket rettet mot mer individuell lønnsdannning, ønsket ikke den statlige arbeidsgiveren i 2015 å beholde redskapet for gruppejusteringer. Da A-ordningen ble etablert også for statlige arbeidsgivere i 2015, besluttet staten å legge ned Statens sentrale tjenestemannsregister.<sup>130</sup> Informasjon om statsansatte, som tidligere ble samlet i Statens sentrale tjenestemannsregister, skulle fra 2015 overføres til A-ordningen i Statistisk sentralbyrå (SSB) i samme format som private virksomheter benyttet. SSBs register inneholder ikke detaljert informasjon om stillingskoder, lønnsrammer og annet som det statlige lønssystemet bygger på. Kommunal- og moderniseringsdepartementet besluttet samtidig å avvikle driften av Statens sentrale tjenestemannsregister.

Unio har søkt støtte hos andre hovedsammenslutninger i spørsmålet om å bevare tjenestemannsregisteret og det statlige forhandlingssystemet. Her har Unio, LO og YS møtt motstand fra Akademikerne og arbeidsgiversiden, som har ønsket mer lokal lønnsdannning. Under lønnsoppgjøret i 2016 valgte arbeidsgiver å inngå en egen hovedtariffavtale med Akademikerne. Dette var i strid med ønsket til de andre hovedsammenslutningene, som ville bevare en felles hovedtariffavtale i staten. Endringene har ført til økt konfliktnivå i staten, men har også styrket samholdet mellom Unio, LO og YS i en rekke spørsmål.

Men allianser har en pris. Etter lønnsoppgjøret i staten i 2021 mente noen at samarbeidet med LO i lønnsoppgjøret ikke hadde gitt Unio nok.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> Samtale med Rolf Stangeland, 10.9.2021.

<sup>130</sup> A-opplysningsloven ble vedtatt i 2012 (<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2012-06-22-43>). Den pålegger arbeidsgivere å rapportere om enkeltpersoners (inntektsmot-takeres) inntekts- og arbeidsforhold og skattetrekk- og utleggstrekkopplysninger. A-ordningen skal gi offentlige etater tilgang til opplysningene innrapportert fra arbeidsgiver.

<sup>131</sup> Forskerforum.no, 3.10.2021. (<https://www.forskerforum.no/akademikerne-diskuterer-gjerne-samarbeid-med-unio/>)



Balansegangen i tariffpolitikken, med LO på den ene siden og Akademikerne på den andre, er utfordrende for Unio. Ser vi tariffpolitikken i et 20-års perspektiv har den likevel båret frukter. Kanskje har den også vært uttrykk for en balansegang der Unios egne forbund har trukket i ulike retninger. Slik sett har Unio klart å forene og bygge et fellesskap som nettopp er en hovedorganisasjons fremste oppgave.

## 4.2 Frontfagsmodellen

Frontfagsmodellen, eller Aukrust-modellen som den også har blitt kalt, ble utviklet og beskrevet på 1960-tallet.<sup>132</sup> Hensikten med modellen er å sikre landets eksport ved å opprettholde konkurransekraften overfor utlandet. Modellen forutsetter at det skal være en lik lønnsutvikling i den internasjonalt konkurranseutsatte sektoren og de øvrige sektorene. Måten å oppnå dette på er at konkurranseutsatt industri, frontfaget, forhandler først i tariffoppgjørene, og etablerer en norm for de lønnsoppgjørene som kommer etterpå. Dette koordinerer lønnsdannelsen, og modellen har siden 1960-tallet sørget for en relativt lik lønnsutvikling for mange grupper, og mindre inntektsforskjeller i Norge enn i mange andre land.<sup>133</sup> Dette har trolig bidratt til at modellen har hatt stor oppslutning også blant arbeidstakerorganisasjonene.

Modellen har likevel møtt kritikk for å mangle fleksibilitet og skape skjevheter i lønnsutviklingen over tid. Flere av yrkesgruppene i offentlig sektor mente de ble hengende etter i lønnsutviklingen. Denne kritikken bli reist i Arntsen-utvalget som skulle forberede inntektsoppgjørene i 1999, og diskusjonen ble tatt videre i Sysselsettingsutvalget (Holden I) som leverte sin innstilling i 2000.<sup>134</sup> Et hovedproblem, slik noen så det, var at det ikke fantes noen god angivelse av lønnsutvikling i konkurranseutsatt industri som helhet, bare av den økonomiske rammen LO oppnådde for arbeiderne i frontfaget. Både lokale tillegg og lønnsøkning blant funksjonærer kunne gi større lønnsvekst i privat sektor enn det som ble forutsatt i lønnsforhandlingene som fulgte etter frontfaget. Holdenutvalget konkluderte med at frontfagsmodellen ikke var «opprettholdbar over tid dersom enkelte grupper systematisk får lavere lønnsvekst enn lønnsveksten i de internasjonalt konkurranseutsatte sektorene, inkludert lønnsveksten for funksjonærer og ledere.»<sup>135</sup>

---

<sup>132</sup> (Cappelen, 2018)

<sup>133</sup> (Thomassen & Øksendal, 2017, s. 17 f)

<sup>134</sup> NOU 1999:14; NOU 2000:21.

<sup>135</sup> NOU 2000:21, s. 37.

UHO og senere Unio ble en sentral pådriver for å få endret måten frontfagsmodellen ble praktisert på. Det fantes en tydelig spenning mellom offentlig og privat sektor, og det var ikke enighet om hvilken forhandlingsmodell man skulle følge, eller om hvordan frontfagsmodellen skulle virke. Etter et godt lønnsoppgjør både for statsansatte og kommunalt ansatte i 2002, gikk UHOs leder Anders Folkestad inn for at et «nytt inntektspolitisk samarbeid må være bredere fundert enn det gamle solidaritetsalternativet som bygde på frontfagsmodellen». <sup>136</sup> Administrerende direktør Finn Bergersen i NHO mente politikerne ikke hadde fulgt frontfagsmodellen, men hadde fortsatt «å pøse på med midlar innanfor offentlig sektor». <sup>137</sup>

UHO ble ikke invitert til å sitte i det neste Holden-utvalget (Holden II) som ble oppnevnt senere på høsten 2002. Dette utvalget så først og fremst på lønnsdannelsen i et makroøkonomisk perspektiv, men noterte seg at lønnsutviklingen for «for eksempel ledere og høyere funksjonærer i industrien» ikke var del av lønnskoordineringen. <sup>138</sup> Utvalget understreket behovet for økt lønnskoordinering, og pekte på at det var behov for troverdige anslag av lønnveksten i konkurranseutsatt sektor. <sup>139</sup>

I kontaktutvalgets møte i januar 2003 ble lønnsveksten til ledere og funksjonærer et tema. I uttalelsen fra kontaktutvalget het det at i tilpasningen av den samlede lønnsveksten må «alle grupper omfattes», og at det var «[d]en samlede lønnsveksten som avtales sentralt og lokalt» i konkurranseutsatt sektor, som skulle danne rammen for de etterfølgende oppgjørene. <sup>140</sup> For Unio var det viktig at rammen for frontfaget omfattet funksjonærene i konkurranseutsatt industri, ikke bare arbeiderne.

Men dette var det vanskelig å få til i praksis. Unio mente funksjonærene i privat sektor stadig hadde større lønnsvekst enn ansatte i offentlig sektor, og gjennomførte flere streiker i årene som fulgte. Både i 2008 og 2010 streiket Unio sammen med andre forhandlingssammenslutninger i kommuneoppgjørene. I 2010 var det også streik i helseforetakene. I 2012 var Unio i streik i både statlig og kommunal sektor. Bruddet i staten skyldtes hovedsakelig uenighet om anslaget for lønnsveksten i frontfaget. Streiken i kommunal sektor kom som en følge av streiken i staten. Vanligvis gir forhandlingsresultatet i staten en norm for kommuneoppgjøret, og da det ikke ble noe resultat i staten, klarte heller ikke partene i de kommunale oppgjørene å komme til

---

<sup>136</sup> ANB 28.8.2002.

<sup>137</sup> Bergens Tidende 7.3.2002.

<sup>138</sup> NOU 2003:13, s. 93.

<sup>139</sup> NOU 2003:13, s. 104.

<sup>140</sup> Kontaktutvalget 2003, cit. NOU 2003:13, s. 89.

enighet.<sup>141</sup> Etter ti dager i streik aksepterte de andre hovedsammenslutningene et meklingsforslag, mens Unio valgte å fortsette streiken ytterligere noen dager.<sup>142</sup> Det var en klar markering av misnøye. Unio mente meklingsforslaget ikke ville gi utdanningsgruppene samme lønnsvekst som frontfaget, og at det ikke ga trygghet for å få det samme som frontfaget i andre avtaleår.<sup>143</sup>

Senere samme år oppnevnte regjeringen et nytt utvalg, Holden III, som skulle vurdere erfaringene med lønnsdannelsen på 2000-tallet. I mandatet het det at utvalget skulle «ha som utgangspunkt at frontfagsmodellen skal videreføres».<sup>144</sup> I utvalget satt Erik Orskaug fra Unio.

Unio hadde over flere år kritisert måten frontfagsmodellen virket på. «Et minstekrav til et troverdig frontfag er at det er den samlede lønnsveksten - sentralt og lokalt - [...] som er normgivende», het det i Unios inntektspolitiske uttalelse i 2011.<sup>145</sup> Tall fra Teknisk beregningsutvalg viste lønnsveksten i industrien stadig lå over det anslaget som ble gitt året før. Før oppgjøret i 2012 slo organisasjonen fast at «Unio legger til grunn en utvidet frontfagsmodell basert på lønnsutviklingen for industriarbeidere og funksjonærer».<sup>146</sup> Holden III-utvalgets viktigste oppgave ble å finne en måte å definere et utvidet frontfag på, som kunne sikre at hovedorganisasjonene fortsatt sluttet opp om frontfagsmodellen.

I utvalget satt representanter fra alle de fire hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden samt representanter fra NHO, KS, Virke og Spekter. Kanskje bortsett fra LO og NHO, hadde alle organisasjonene interesse av å finne en sikrere fastsetting av rammen i frontfaget. Det kunne forenkle de etterfølgende lønnsoppgjørene. Utvalget utformet en løsning med sikte på å binde arbeidsgiversiden i industrien til å ta et større ansvar for å koordinere også funksjonærlønningene innenfor frontfagsrammen. Et samlet utvalg stilte seg bak hovedkonklusjonen, at «lønnsveksten i industrien for arbeidere og funksjonærer samlet bør være normgivende for resten av økonomien», og at «NHO, i forståelse med LO», som er partene i frontfagsforhandlingene, «bør [...] angi en troverdig ramme for den samlede årslønnsveksten i

---

<sup>141</sup> NOU 2013:13, s. 155.

<sup>142</sup> Unio og Staten ble enige om frivillig lønnsnemnd 7. juni 2012, etter at LO Stat og YS Stat 2. juni hadde anbefalt et meklingsforslag.

<sup>143</sup> Sykepleien.no 4.6.2012, <https://sykepleien.no/2012/06/trapper-opp-streiken-i-staten>.

<sup>144</sup> NOU 2013:13, s. 7.

<sup>145</sup> Unio, Inntektspolitisk uttalelse 2011.

<sup>146</sup> Unio, Inntektspolitisk uttalelse 2012, vedtatt på styremøte i Unio 13. mars 2012.

industrien».<sup>147</sup> Denne normen har blitt praktisert i ettertid, og har bidratt til at rammen Unio og medlemsforbundene må forholde seg til i større grad også omfatter lønnsveksten til industrifunksjonærer. Som en av pådriverne for endring, var Unio med på både å endre frontfagsmodellens mål, og å bevare den som del av den norske modellen for lønnsfastsetting.

### 4.3 Trygd og pensjon

Selv om lov om folketrygd er vedtatt av Stortinget, er trygde- og pensjons-spørsmål nært knyttet til inntekt og fordeling av verdier i arbeidslivet. Derfor har organisasjonene i arbeidslivet, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, vært både interessert og involvert i utformingen av trygdesystemet. I tillegg til folketrygd, har mange arbeidstakere krav på tjenstepensjon og Avtalefestet pensjon (AFP). AFP er forankret i tariffavtalene. I offentlig sektor, og deler av privat sektor, er også tjenstepensjonen gjenstand for forhandlinger mellom tariffpartene.

I 2004 la Pensjonskommisjonen fram sin innstilling til en ny folketrygd.<sup>148</sup> Kommisjonen, som i hovedsak besto av politikere, la fram et forslag som sikret en nærmere sammenheng mellom den enkeltes inntekt og pensjon. I sin uttalelse til utredningen gikk UHO i hovedsak imot Pensjonskommisjonens forslag. UHO ønsket ingen svekkelse av folketrygden, og mente forslaget innebar en omfordeling av pensjonsytelsene fra middels til høyere inntekter.<sup>149</sup> Hovedorganisasjonen så også at en pensjonsreform kunne komme til å svekke de offentlige tjenstepensjonene:

«Vi aksepterer ikke at kutt i offentlige tjenstepensjoner skal bidra til finansieringen av økte utgifter til folketrygden. Det er det samme som å foreslå at lønna til medlemmene våre skal reduseres.»<sup>150</sup>

Pensjonskommisjonen innstilling markerer starten på en dragkamp om pensjonsrettigheter og ytelser som skulle komme til å strekke seg over nærmere to tiår.

Stortinget vedtok i 2005 hovedprinsippene for en ny pensjonsreform, og etter flere års strid rundt fordelingsprofilen, levealdersjustering og alleårsregelen, klarte statsminister Jens Stoltenberg å få LO med på et kompromiss for folketrygden i 2007. Det innebar blant annet at AFP skulle videreføres. Våren

---

<sup>147</sup> NOU 2013:13, s. 10.

<sup>148</sup> NOU 2004:1. Representantene fra Frp og SV stilte seg ikke bak alle forslagene til kommisjonen.

<sup>149</sup> (UHO, 2004, s. 3)

<sup>150</sup> (UHO, 2004, s. 4)

2008 kom LO og NHO til enighet om en ny AFP tilpasset den nye folketrygden. Regjeringen bidro med penger.<sup>151</sup>

Under tariffoppgjøret i 2009 skulle tjenestepensjonene i offentlig sektor forhandles. På LO-kongressen lovet LO-leder Roar Flåthen de offentlig ansatte en seier i pensjonsstriden i lønnsoppgjøret som var gått til mekling. Ingen skulle få dårligere pensjon.<sup>152</sup> Under meklingen spekulerte Aftenposten på om Unio hadde «kjørt seg opp i et hjørne» med sine «agitatoriske» uttalelser.<sup>153</sup>

LO, Unio, YS og Akademikerne hadde et felles krav om en garanti som ville sikre ansatte med 30 års opptjening en pensjon på 66 prosent av sluttlønnen fra 65 år. Kravet ble avvist av regjeringen Stoltenberg som mente en slik løsning ville begrense muligheten til å kombinere arbeid og pensjon, hadde en dårlig fordelingsprofil, og at høytlønte menn ville tjene mest på den.<sup>154</sup> Regjeringen ville ha en modell som ga høyere uttelling for de som sto lenger i jobb, og lokket LO med at det ville tjene de lavtlønnede. Men de fire hovedsammenslutningene holdt sammen og truet med streik. Så lenge Unio var sterkt imot regjeringens modell, kunne ikke LO anbefale modellen lagt ut til uravstemning. «Jan Davidsen [i Fagforbundet] ville aldri i verden tatt sjansen på et nei blant sine medlemmer», skrev Dagens Næringsliv.<sup>155</sup> Meklingen endte ikke i streik, men i videreføring av gjeldende pensjonssystem og med enighet om at pensjonssaken skulle utredes i en arbeidsgruppe.<sup>156</sup>

Den 3. mars 2018 ble det inngått avtale mellom Staten ved Arbeids- og sosialdepartementet, LO, Unio, YS, Akademikerne, KS og Spekter om tjenestepensjon for ansatte i offentlig sektor. Avtalen innebar at tjenestepensjon og AFP for offentlig ansatte ble lagt om til en påslagsordning som skal komme i tillegg til folketrygden og gi en livsvarig pensjon. Opptjeningen av pensjon skal skje gjennom hele yrkeskarrieren, og pensjonen kan utbetales fra 62 år, uavhengig av om man jobber samtidig. Jobber man lenger blir utbetalingen større. Siden ytelsen er livsvarig, skal den levealderjusteres. En overgangsordning gjelder for ansatte født før 1963.

Unio mente avtalen var god, og alle medlemsforbundene vedtok resultatet. Avtalen sikret livslange ytelser som hovedsammenslutningene hadde sloss for hele tiden. I årsmeldingen for 2017–2018 viste Unio til at den samlede kompensasjonen for offentlig ansatte blir god og at de som jobber deltid

---

<sup>151</sup> (Statsministerens kontor, 2008)

<sup>152</sup> NTB Tekst, 11.5.2009.

<sup>153</sup> Aftenposten, 26.5.2009.

<sup>154</sup> Dagens Næringsliv, 28.5.2009.

<sup>155</sup> Dagens Næringsliv, 28.5.2009

<sup>156</sup> Prop. 107 L (2009–2010), s. 12.

kan komme bedre ut med den nye ordningen.<sup>157</sup> I april 2019 kunne regjeringen legge fram forslag til ny tjenstepensjon for offentlig sektor fra 2020, basert på avtalen med hovedsammenslutningene. Da var det gått 18 år siden arbeidet med ny trygde- og pensjonslovgivning startet. Hovedorganisasjonene øvet gjennom hele prosessen innflytelse på utformingene av ordningene, og da regjeringen i 2009 forsøkte å sette hardt mot hardt for å få endret de offentlige tjenstepensjonene, truet hovedsammenslutningene samlet med streik. «[R]egjeringen ble tvunget til å vrake sin pensjonsløsning etter ultimatum fra arbeidstakerne», skrev Dagens Næringsliv.<sup>158</sup> Unio hadde mye av æren for det.

---

<sup>157</sup> Unios melding for 2017 – 2018, s. 26.

<sup>158</sup> Dagens Næringsliv, 28.5.2009.

# 5 Samfunnspolitisk medbestemmelse

---

Arbeidstakerorganisasjoner organiserer rundt halvparten av alle arbeidstakerne i Norge. Denne brede representasjonen gir organisasjonene legitimitet til å representere interesser også ut over rene tariffspørsmål. Vi har sett at Unios politiske satsingsområder favner vidt, og at utviklingen av velferdsstaten har stor betydning for medlemmene i Unios forbund. Det gjør det viktig for hovedorganisasjonen å søke innflytelse og medbestemmelse i en rekke samfunnspolitiske spørsmål. Utdanning og helse, miljø og sikkerhet er eksempler på dette.

## 5.1 Utdanning

Ett av særpregene til Unio er at hovedorganisasjonen i hovedsak organiserer forbund der medlemmene har samme utdanning. Mange av forbundene er profesjoner der utdanningen gir yrkesutøverne enerett til visse stillinger eller til å utføre visse handlinger. Å ha innflytelse eller kontroll over utdanningen er derfor, som vi har sett, av stor betydning for forbundene. Helt siden starten har Unio i sin politikk lagt vekt på å forsvare utdanningskrav og knytte krav om lønn til utdanningslengde.

Et eksempel på Unios arbeid med utdanningsspørsmål finner vi i tilknytning til en stortingsmelding om helse- og sosialfagutdanningene, Stortingsmelding nr. 13 (2011–2012), *Utdanning for velferd*. Dette arbeidet var viktig for Unio, fordi det berørte utdanning og karriereveier for mange av Unios profesjonsgrupper. Også Forskerforbundet og ansatte i universitets- og høyskolesektoren ble berørt. Unio etablerte et uformelt samarbeid med Fellesorganisasjonen i LO, og sammen dekket organisasjonene dermed et bredt spekter av velferdsyrker.<sup>159</sup> Dette var viktig for å vinne fram med Unios syn i kompetansepolitiske spørsmål. Unio trakk blant annet fram problemstillinger knyttet til finansiering av studieplasser og praksisstudier, behovet for forskningsbasert kunnskap og basisfinansiering av forskning, og støttet kompetanse-

---

<sup>159</sup> Samtale med Åshild Olaussen, 10.9.2021.

heving av personalet i profesjonsutdanningene, etablering av profesjons-Ph.d. og senter for fremragende undervisning.<sup>160</sup>

Unio arbeidet med disse spørsmålene sammen med Unios forbund. I forbindelse med arbeidet med stortingsmeldingen etablerte Kunnskapsdepartementet en referansegruppe der Unio var representert med to personer. I Unio ble det etablert en arbeidsgruppe som fulgte arbeidet, der forbundene var representert. På denne måten ble arbeidet forankret internt.<sup>161</sup>

Unio opplevde at organisasjonene fikk stort gjennomslag for sine synspunkter.<sup>162</sup> Regjeringen gikk blant annet inn for å opprette sentre for fremragende utdanning, opprette et eget forskningsprogram for å utvikle helse- og velferdstjenestene og de helse- og sosialfaglige utdanningene, og å vurdere behovet for veiledningsordninger til nyutdannede kandidater.<sup>163</sup> Etablering av en profesjons-Ph.d. ble ikke tatt opp i regjeringens melding, men en ordning med offentlig sektor-ph.d. ble etablert i Norges forskningsråd fra 2014.<sup>164</sup>

Men innflytelse og medbestemmelse har også en pris. Arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonenes deltakelse i det samfunnspolitiske arbeidet med utforming av lover og regler gir ikke bare rett til medbestemmelse, men også et medansvar. På samme måte som Unio forankret sin utdannings- og forskningspolitikk internt hos forbundene, forankret Kunnskapsdepartementet sin politikk hos organisasjonene. Da stortingsmelding nr. 13 ble lagt fram i 2012, ga Unio meldingen sin støtte selv om ikke alle mål og ønsker var oppfylt.<sup>165</sup>

## 5.2 Inkluderende arbeidsliv og HMS

I september 2000 la Sandmanutvalget fram sin innstilling om et inkluderende arbeidsliv.<sup>166</sup> Utvalget var nedsatt for å se på årsakene til økt sykefravær og uførepensjonering, var bredt sammensatt, og hadde representasjon fra hovedorganisasjonene. Utvalget presenterte en tiltakspakke for å forebygge og redusere sykefravær, og hele utvalget stilte seg bak tiltakspakken under

---

<sup>160</sup> Innspill på møtet med statsråd Tora Aasland, udatert notat (mulig dato 21.8.2009), Unios arkiv v/Åshild Olaussen.

<sup>161</sup> Unios melding for 2012, s. 43.

<sup>162</sup> Unios melding for 2012, s. 44; samtale med Åshild Olaussen, 10.9.2021.

<sup>163</sup> Meld. St. 13 (2011-2012), s. 80 f.

<sup>164</sup> (Forskningsrådet, 2018)

<sup>165</sup> Unio redegjorde i høringen i Stortinget for sine forslag, der noen også gikk ut over det som var foreslått i meldingen. Se åpen høring i Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomité, mandag 26.3.2012, kl. 18.30, Stortingets videoarkiv, stortinget.no.

<sup>166</sup> NOU 2000:27 Sykefravær og uførepensjonering. Et inkluderende arbeidsliv.



forutsetning av at den skulle være «kostnadsnøytral for alle parter», og ikke belaste arbeidsgiverne ensidig.<sup>167</sup> Hovedorganisasjonene, med unntak av Akademikerne, var del av et mindretall i utvalget som gikk imot å innføre karensdager. Mange arbeidstakerorganisasjoner har framforhandlet rett til full lønn under sykdom, og mindretallet mente at et slikt tiltak ville ramme de med lavest inntekt hardest.<sup>168</sup>

Med utgangspunkt i Sandmanutvalgets innstilling, startet partene i arbeidslivet forhandlinger om en intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv. IA-avtalen, som den ble hetende, ble første gang inngått 3. oktober 2001 mellom regjeringen Stoltenberg og LO, NHO, YS, HSH, KS, staten ved Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Akademikerne. Den ble videreført av regjeringen Bondevik, og i august 2002 fikk UHO fulle partsrettigheter i IA-avtalen sammen med Arbeidsgiverforeningen NAVO (nå Spekter). Senere har en rekke organisasjoner sluttet seg til avtalen.<sup>169</sup>

IA-avtalen har vært evaluert en rekke ganger, og har vært fornyet fire ganger, hver gang for en fireårsperiode.<sup>170</sup> I 2019 ble IA-avtalen utvidet til å gjelde hele arbeidslivet, ikke bare IA-virksomheter som har valgt å ta del i samarbeidet.<sup>171</sup> Avtalen har gjennom mer enn 20 år vært et instrument for å redusere sykefraværet, øke tilsetning av arbeidstakere med redusert funksjonsevne og sikre en heving av den reelle pensjons- og avgangsalderen. Den representerer et samarbeidsprosjekt i arbeidslivet der partene i fellesskap søker å løse problemer og samtidig balansere partsinteresser. Gjennom samarbeidet har hovedsammenslutningene både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden demmet opp for endringer i sykelønnsordningene, og slik ivaretatt medlemmenes interesser. Regjeringen har forpliktet seg til ikke å foreslå endringer i den statlige sykelønnsordningen i avtaleperioden, verken for arbeidstakere eller arbeidsgivere. Det unike er likevel at dette har skjedd i et samarbeid der partene aktivt har søkt etter andre måter å løse problemer knyttet til sykefravær, integrering og avgang på, enn gjennom å fjerne arbeidstakerrettigheter eller legge økonomiske byrder på arbeidsgiverne. Slik har hovedorganisasjonene i arbeidslivet både øvet innflytelse og hatt medbestemmelse i spørsmål om velferdsstatens tjenester, og forvaltning av betydelige samfunnsmessige ressurser.

---

<sup>167</sup> NOU 200:27, s. 18.

<sup>168</sup> NOU 200:27, s. 22.

<sup>169</sup> (Ose, et al., 2009, s. 37)

<sup>170</sup> (Drøpping & Midtsundstad, 2003; Ose, et al., 2009; Faggruppen for IA-avtalen, 2018)

<sup>171</sup> Unios melding 2018-2019, s. 25.

I sin politiske plattform gir Unio støtte til den offentlige velferdsstaten og til arbeidet med å skape et helsefremmende samfunn. Unios brede støtte til fremme av samfunnshelse og velferd favner ikke minst arbeidsmiljøet og Arbeidstilsynets virksomhet. Helt siden den første arbeidervernloven ble vedtatt i 1892, har arbeidstakerorganisasjonene støttet en offentlig lovregulering av arbeidsforhold. Arbeidsmiljøloven, som ble vedtatt i 1977, skulle omfatte alle arbeidstakere. Målet var at loven skulle dekke «alle faktorer i arbeidssituasjonen som har innvirkning på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd.»<sup>172</sup> Loven er senere utvidet til å omfatte nye sider av arbeidsmiljøet, og en rekke institusjoner er bygget opp for å ivareta lovens bestemmelser. Arbeidstilsynet skal følge opp at virksomhetene følger loven og ivaretar sitt ansvar. Statens Arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) er et forskningsinstitutt og et nasjonalt kunnskapssenter for arbeidsmiljø og arbeidshelse, som siden 1963, da Yrkeshygienisk institutt ble opprettet, har jobbet med alt fra stoffer og kjemikalier som påvirker arbeidstakere, til psykologiske, sosiale og organisatoriske arbeidsmiljøfaktorer. Som del av samfunnsansvaret hovedsammenslutningene har påtatt seg, har Unio fått en stemme i disse institusjonenes arbeid. I tildelingsbrevet til Arbeidstilsynet heter det at tilsynet «skal bidra til vedlikehold og videreutvikling av arbeidsmiljøforskriftene i nær dialog med partene i arbeidslivet».<sup>173</sup> Unio er representert i Arbeidstilsynets råd og i Regelverksforum, og sitter også i fagrådet til Statens Arbeidsmiljøinstitutt (STAMI).<sup>174</sup> Samarbeidet mellom partene, Arbeidstilsynet og STAMI omfatter tiltak i forbindelse med evaluering av IA-avtalen, vern av varslere, avdekking av arbeidslivskriminalitet og deltakelse i internasjonale arbeidsmiljøkampanjer.<sup>175</sup>

Unios brede deltakelse i samfunnspolitiske beslutningsprosesser har gitt medlemmene innflytelse over saker som i vid forstand berører arbeidstakere, men som også strekker seg ut over dette. Samarbeidet mellom myndigheter og hovedorganisasjonene i Norge er særegent, og hadde ikke vært mulig å etablere uten hovedorganisasjonenes posisjon som parter i arbeidslivet. Samfunnsforskeren Stein Rokkan kalte dette på 1960-tallet en «organisasjonskanal» til innflytelse, der ressursene i organiserte fellesskap fikk påvirke samfunnsutviklingen vel så mye som stemmer gjennom politiske valg.<sup>176</sup>

---

<sup>172</sup> Ot. prp. nr. 3 (1975-1976), s. 5.

<sup>173</sup> (Arbeidstilsynet tildelingsbrev, 2020, s. 8)

<sup>174</sup> Unios melding 2019–2020, s. 70.

<sup>175</sup> (Arbeidstilsynet årsrapport, 2018, ss. 9, 18, 26)

<sup>176</sup> (Rokkan, 1966, s. 109)

## 5.3 Internasjonalt samarbeid

Innflytelse og medvirkning i en åpen verden skapes ikke bare lokalt. Da UHO ble stiftet var det et mål for organisasjonene å videreutvikle samarbeid og allianser internasjonalt.<sup>177</sup> Dette har vært et sentralt satsingsområde for organisasjonen. De enkelte forbundene i Unio hadde sine kontakter både i Norden og i Europa, men både på nordisk, europeisk og internasjonalt nivå foregår det et samarbeid på hovedorganisasjonsnivå som Unio ville ta del i. Hovedorganisasjonene er representert i FN-organisasjonen ILO, i den rådgivende komiteen til OECD (TUAC), i Eftas konsultative komité og i internasjonale sammenslutninger av fagorganisasjoner. UHO søkte fra starten av innflytelse i institusjoner som hadde betydning for de overordnede spørsmålene innen samfunnspolitikk, samfunnsøkonomi og arbeidslivsforhold.

Organisasjonen begynte arbeidet med å opprette kontakt og søke medlemskap. Den første representasjonen kom i den norske ILO-komiteen som behandler ILO-spørsmål og deltar på den årlige ILO-konferansen i Genève. Etter forslag fra UHO, ble Gjertrud Eggen formelt oppnevnt som medlem i den norske ILO-komiteen fra og med juli 2002.<sup>178</sup> Fra 2007 var Unio også representert i EFTAs konsultative komité der partene i arbeidslivet gir råd om utviklingen av EFTA-samarbeidet.<sup>179</sup>

Unio søkte også medlemskap i Nordens Fackliga Samorganisation (NSF), som er en samarbeidsorganisasjon for hovedorganisasjonene i Norden, i The European Trade Union Confederation (ETUC), som er en samling av 92 hovedorganisasjoner fra 39 land i Europa, og i den Frie Faglige internasjonale (FFI) som i 2006 etablerte International Confederation of Free Trade Unions, ITUC. Unios medlemskap i disse organisasjonene forutsatte aksept fra de andre hovedorganisasjonene i Norge, og først fra slutten av 2005 ble Unio medlem i NSF.<sup>180</sup> Medlemskap i NSF forutsetter imidlertid at hovedorganisasjonen også søker medlemskap i den europeiske og globale fagbevegelsen. Dermed åpnet NFS-medlemskapet også for medlemskap i ETUC og ITUC.<sup>181</sup>

---

<sup>177</sup> Mål for Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon, Satsingsområde 4, vedtatt 10.12.2001. Unios arkiv.

<sup>178</sup> Kopi av brev til Gjertrud Eggen fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 4. juli 2002, Unios arkiv.

<sup>179</sup> I Eftas konsultative komité var NHO, KS, HSH (nå Virke), LO, YS og Unio representert på Norsk side. Unios melding 2006 – 2007, s. 37.

<sup>180</sup> Stadgar för Nordens Fackliga Samorganisation – NFS, sist endret 2012, § 4, (<https://nfs.net/wp-content/uploads/2020/11/nfs-stadgar-2012.pdf>); Unios melding 2004 – 2005, s. 27.

<sup>181</sup> Samtale med Liz Helgesen 8.11.2021.

Gjennom deltakelse i ILO-samarbeidet, i EFTA-samarbeidet og i den europeiske sammenslutningen ETUC, får Unio og de andre hovedorganisasjonene et innblikk i sentrale politiske spørsmål og avgjørelser som er av betydning for arbeidslivet i Norge og internasjonalt, samtidig som organisasjonene kan gi uttrykk for sitt synspunkt og få muligheten til å påvirke. ETUC representerer den europeiske fagbevegelsen på EU-nivå, og forhandler blant annet såkalte rammeavtaler (Framework Agreements) som enten kan ligge til grunn for EU-direktiver, eller som de nasjonale hovedorganisasjonene kan pålegges å følge opp.<sup>182</sup> Dette gir de tilsluttede hovedorganisasjonene mulighet til medbestemmelse på EU-nivå.

Samarbeidet i internasjonale organisasjoner gir fagorganisasjoner i ulike land muligheter til å løfte fram saker som er viktig for å etablere et anstendig arbeidsliv. Vi har sett hvordan Unio i Norge har vært engasjert i ulike saker. Dette engasjementet har også foregått internasjonalt. I 2007 arbeidet Unio med ETUC for å få sluttført en rammeavtale om trakassering og vold i arbeidslivet. Den ble fulgt opp på nasjonalt nivå i et samarbeid mellom hovedorganisasjonene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. I 2009 var Unio representert i ti ulike ETUC-komiteer og arbeidsgrupper.<sup>183</sup> Arbeidet mot trakassering og vold i arbeidslivet ble også løftet opp på internasjonalt plan. I 2018 og 2019 deltok Unio i ILO-forhandlingene om en ILO-konvensjon mot vold og trakassering i arbeidslivet. Konvensjonen ble vedtatt på arbeidskonferansen i 2019, og ble ikke mindre aktuelle etter at #Metoo-kampanjen tok av høsten 2017.<sup>184</sup>

Det internasjonale samarbeidet som Unio og andre hovedorganisasjoner deltar i, handler i stor grad om å påvirke beslutningsprosesser. Selv om arbeidet kan være tidkrevende, gjør samarbeidet det likevel mulig å løfte fram saker på dagsorden i en verden som gjennom de siste 20 årene har blitt mer åpen og internasjonal. EUs politikk påvirker ikke bare arbeidslivet i medlemslandene, men har også betydning for norske arbeidstakere gjennom EØS-avtalen. Arbeidet i ETUC har vært satt inn mot økt ulikhet, forsvar av arbeidstakerrettigheter og likestilling, og klimaspørsmål. Sammen med andre organisasjoner i Norden, har Unio søkt å påvirke EU, blant annet ved å forsvare tariffsystemet og gå imot innføring av lovfestet minstelønn.<sup>185</sup> Det internasjonale arbeidet samler arbeidstakerinteressene over landegrensene, og gir hovedorganisasjonene en innflytelse på et politisk nivå enkeltforbund, bransje- eller sektorinteresser ikke kan vente å oppnå alene.

---

<sup>182</sup> EU Social Dialogue, Agreements (<https://resourcecentre.etuc.org/eu-social-dialogue>).

<sup>183</sup> Unios melding 2009 – 2010, s. 58.

<sup>184</sup> Unios melding 2017 – 2018, s. 44.

<sup>185</sup> Unios melding 2019 – 2020, s. 47.

## 6 Unio – medbestemmelse i 20 år

---

Hva er en hovedorganisasjon? Selv om «hovedorganisasjon» er en vanlig betegnelse på store organisasjoner på øverste nivå i arbeidslivet, finnes ingen fast definisjon av hvordan en hovedorganisasjon skal være. Hovedorganisasjonene er skapt over tid av medlemsforbundene på arbeidstakersiden eller underorganisasjonene på arbeidsgiversiden.

I staten fyller hovedorganisasjonene en særskilt rolle som er lovregulert. Da tjenestetvistloven ble vedtatt i 1958, mente komiteene som utredet spørsmålet, «at forhandlingsretten ikke [måtte] spres på for mange hender.»<sup>186</sup> Loven ble derfor utformet med to siktemål: den skulle sikre allmenn representasjon, men også styringsmulighet. Derfor skulle bare den største organisasjonen i hver virksomhet eller innenfor hver yrkesgruppe få forhandlingsrett. Alle de andre fikk forhandle gjennom hovedsammenslutningene, store sammenslutninger av tjenestemannsorganisasjoner og yrkesorganisasjoner.<sup>187</sup> Hovedsammenslutningene skulle også være de eneste som fikk forhandle under lønnsoppgjørene.

Selv om hovedorganisasjonenes rolle varierer fra tariffområde til tariffområde, og graden av sentralisering også kan variere mellom organisasjonene, har hovedorganisasjonene fått en betydelig rolle i det norske forhandlings-systemet. Da LO og Norsk Arbeidsgiverforening ble etablert rundt år 1900, økte både fagbevegelsens og arbeidsgiversidens makt. Det ga organisasjonene innflytelse, og de fikk være med å bestemme utformingen av arbeidstvistloven og reglene som skulle regulere arbeidslivet. Fordi hovedorganisasjonene koordinerte forbundenes interesser, fikk de medbestemmelse.

Det tok ikke lang tid før også andre grupper dannet hovedorganisasjoner. Embetsmennenes Fellesutvalg ble stiftet i 1918, Statstjenestemannsforbundet i 1923. Disse førte en langvarig kamp for forhandlingsrett og rett til medbestemmelse i offentlig sektor, blant annet for lærerne i den høyere skolen. Tjenestetvistloven innfridde kravet i 1958, og la samtidig grunnlaget for

---

<sup>186</sup> Ot.prp. nr. 20 (1958), s. 13.

<sup>187</sup> Det ble stilt krav om størrelse og representasjon i flere statlige etater. I dag er kravet minst 20 000 medlemmer i fem virksomheter eller minst 40 000 medlemmer i tre virksomheter. Tjenestemannsloven, § 3.

sentraliseringen og hovedsammenslutningenes sterke stilling i staten. Forbundene i Unio har gjennom sin historie prøvd lykken i ulike hovedorganisasjoner, med og uten hell. Da lærerne, sykepleierne og politiet fant sammen rundt årtusenskiftet la forbundene grunnlag for en ny hovedorganisasjon tilpasset veksten i utdanning og profesjonalisering som begynte i siste halvdel av 1900-tallet og fortsatte utover i det nye århundret. Mange forbund har valgt å gå inn i Unio-fellesskapet de 20 årene som har gått siden stiftelsen. Unio har i dag 265 000 yrkesaktive medlemmer, en vekst på over 50 prosent fra 2001.<sup>188</sup> I dag er Unio den nest største hovedorganisasjonen i landet, med over 20 prosent av de organiserte arbeidstakerne. Det gir styrke når hovedorganisasjonen krever rett til medbestemmelse.

I trepartssamarbeidet har staten ønsket seg sterke motparter. Det har fremmet organisering av interesser i arbeidslivet, i likhet med andre områder i samfunnet. Tanken om å styre samfunnet gjennom å gi organisasjoner medbestemmelse innenfor sine interesseområder har vært et sentralt mål under byggingen av institusjonene i arbeidslivet. Dette hadde neppe vært mulig uten hovedorganisasjonenes sterke stilling og ansvarsfulle deltakelse.

I Norge har dette trepartssamarbeidet gitt Unio og forbundene i Unio tilgang til et beslutningsnivå der helt sentrale samfunnspolitiske spørsmål avgjøres. Enten det er konkrete arbeidsmiljøspørsmål, likestilling eller arbeidstid som står på dagsorden, eller det er overordnede spørsmål om skatt, inntekt og pensjon, så gir institusjonene som er bygget opp gjennom samarbeidet mellom staten og partene i arbeidslivet hovedorganisasjonene mulighet til å påvirke politiske beslutninger.

Men medbestemmelse har også en pris. Medbestemmelse i arbeidslivet gir ikke alle den samme retten til å få satt sine interesser gjennom. De små må ofte vike for de store. Særinteresser må ofte vike for de mer allmenne. Fellesskapene som hovedorganisasjonene utgjør, kan oppleves som en tvangstrøye. Både i lønnsforhandlinger og i saker som gjelder utformingen av lover og regler i samfunnet, vil koordinering av krav og allianser med andre grupper for å vinne fram, innebære at noen krav må vike og at måloppnåelse må skyves inn i framtiden.

Samtidig er det i de fleste tilfeller slik at styrke bygges gjennom samarbeid og fellesskap. Den tillitsvalgte på arbeidsplassen representerer et lite fellesskap, og vinner autoritet gjennom foreningen. Men fagforeningen ville neppe nå langt uten et forbund i ryggen. Gjelder det innflytelse over større samfunnspolitiske spørsmål, blir også et forbund lite. Sånn sett kan hovedorganisasjonene ses som en forening av forbund som aksepterer å gi fra seg noe

---

<sup>188</sup> (Nergaard, 2020, ss. 9, tabell 2.1)

makt til et større fellesskap, for å vinne økt innflytelse på et overordnet samfunnsnivå.

Medbestemmelse forutsetter institusjoner som regulerer samhandlingen. Uten institusjonene står hver og en alene, i det Thomas Hobbes ville kalt en alles krig mot alle.<sup>189</sup> Forening, organisering og institusjonsbygging i arbeidslivet skaper faste ordninger som fordeler goder og byrder mellom partene, der det ellers ville vært en åpen kamp. Institusjonene regulerer også arbeidskampen. I Norge er institusjonsbyggingen i arbeidslivet vel utviklet. Unio har gjennom sine 20 år bidratt til å videreutvikle institusjonene og forsvare medlemmenes interesser. Ved å bygge fellesskap, både internt og eksternt, har Unio sikret medlemmene medbestemmelse og vunnet innflytelse både overfor arbeidsgivere og i trepartssamarbeid med myndighetene.

---

<sup>189</sup> (Hobbes, 1651 [1985])





# Referanser

---

- Alsos, K., Seip, Å., & Nygaard, P. (2016). *I arbeidsfredens tjeneste. Arbeidsretten gjennom 100 år*. Oslo: Pax forlag AS.
- Arbeidstilsynet tildelingsbrev. (2020).
- Arbeidstilsynet årsrapport. (2018).
- Bergene, A. C., & Hansen, P. B. (2015). *Jeg forener? Organisasjonsevaluering av Unio. AFI Rapport 7:2015*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Bergh, T., & Nilsen, Y. (2004). *Et akademisk fellesskap. Akademikernes Fellesorganisasjon 1975–2001*. Bergen: Vigmostad & Bjørke.
- Bjørnhaug, I. (1994). *Et mangfoldig fellesskap. Norsk Kommuneforbund 75 år. Bind 1, 1920 – 1945*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- Cappelen, Å. (2018). Inntektsolitikken og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene. Foredrag i Statsøkonomisk forening, 15. januar 2018. Oslo: [www.uio.no](http://www.uio.no). Hentet 08 04, 2021 fra <https://www.uio.no/studier/emner/sv/oekonomi/ECON3735/v18/statsok.forening-jan18.pdf>
- Det tekniske beregningsutvalg. (1968). *Innstilling fra Det tekniske beregningsutvalg for inntektsoppgjørene 1968*. Oslo: Lønns- og prisdepartementet.
- Drøpping, J., & Midtsundstad, T. (2003). *Forskning og utredning med relevans for Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv*. Oslo: Fafo.
- Faggruppen for IA-avtalen. (2018). *Målene om et mer inkluderende arbeidsliv - status og utviklingstrekk*. Hentet 09 27, 2021 fra [regjeringen.no](http://regjeringen.no): [https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2018/ia-rapport\\_2018\\_web.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2018/ia-rapport_2018_web.pdf)
- Forskningsrådet. (2018). *Programrapport 2018 – Offentlig sektor-ph.d.-ordningen/OFFPHD*. Hentet 9 24, 2021 fra [forskingsradet.no](http://forskingsradet.no): [https://www.forskingsradet.no/contentassets/999e73ef57924e39961b61be067a1307/offphd\\_programrapport-2018.pdf](https://www.forskingsradet.no/contentassets/999e73ef57924e39961b61be067a1307/offphd_programrapport-2018.pdf)
- Hobbes, T. (1651 [1985]). *Leviathan*. London: Penguin Books.
- Hutchins, R. M. (1969). *Robot- eller menneskesamfunn?* Oslo: Aschehoug.
- Kleppe, P. (1971). Innlegg, Høstkonferansen 26. og 27. oktober 1970. I *Næringslivet og miljøpolitikens utfordringer. Foredrag og*

- debattinnlegg ved Norske Sosialøkonomers Forenings høstkonferanse 1970*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- Lund, E. (2012). *Virke og profesjon. Norsk Sykepleierforbund gjennom 100 år (1912–2012), Bind 2*. Oslo: Akribe.
- Melby, K. (1990). *Kall og kamp. Norsk Sykepleierforbunds historie*. Oslo: Norsk Sykepleierforbund og J. W. Cappelens Forlag AS.
- Moseng, O. G. (2012). *Norsk Sykepleierforbund gjennom 100 år (1912–2012), Bind 1, Framvekst og profesjonalisering*. Oslo: Akribe.
- Nergaard, K. (2020). *Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2018/2019*. Oslo: Fafo.
- Nilsen, Y. (2005). *En sterk stilling? Norsk Forskerforbunds historie 1955–2005*. Bergen: Vigmostad Bjørke.
- Norsk Sykepleierforbund. (2019, 10 11). *Statsbudsjettet 2020 - Høringsnotat til Arbeids- og sosialkomiteen, 11.10.2019*. Hentet 08 31, 2021 fra nsf.no: [https://www.nsf.no/sites/default/files/2019-11/notat-arbeids-og-sosialkomiteen\\_0.pdf](https://www.nsf.no/sites/default/files/2019-11/notat-arbeids-og-sosialkomiteen_0.pdf)
- Ose, S., Bjerkan, A., Pettersen, I., Hem, K.-G., Johnsen, A., Lippestad, J., . . . Saksvik, P. (2009). *Evaluering av IA-avtalen (2001-2009)*. Trondheim: Sintef.
- Regjeringen. (2014, 08 15). *Mandat til utvalg som skal gjennomgå arbeidstidsbestemmelsene*. Hentet 08 27, 2021 fra regjeringen.no: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/asd/dokumenter/2014/mandat\\_for\\_arbeidstidsutvalget.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/asd/dokumenter/2014/mandat_for_arbeidstidsutvalget.pdf)
- Regjeringen. (2016, 01 06). *Arbeidstidsutvalget: oversikt over forslag i NOU 2016:1*. Hentet 08 31, 2021 fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmiljo-og-sikkerhet/innsikt/arbeidsmiljolooven/nou-2016-1-arbeidstidsutvalget--oversikt-over-forslag/id2469451/>
- Rokkan, S. (1966). Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism. I R. Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies* (ss. 70–115). New Haven: Yale University Press.
- Seip, Å. A. (1997). *Rett til å forhandle. En studie i statstjenestemennenes forhandlingsrett i Norge og Sverige 1910 – 1965*. Oslo: Fafo.
- Seip, Å. A. (2019). *Om forhandlingsansvaret for lærerne*. Oslo: Fafo.
- Seip, Å. A. (2020). Hvem skal forhandle lønn med lærerne? Kommunale lærere på statens lønnsregulativ 1948–2004. *Arbeiderhistorie*, 155-170.
- Seip, Å., & Stokke, T. (2011). *Streik ved norske sykehus*. Oslo: Fafo.

- Statsministerens kontor. (2008, 04 02). *regjeringen.no*. Hentet 09 21, 2021 fra Pressemelding: Nasjonalt forlik sikrer fortsatt god AFP: <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/smk/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2008/-nasjonalt-forlik-sikrer-fortsatt-god-af/id505870/>
- Stokke, T. A. (2000). *Organisasjonsgrader i norsk arbeidsliv 1945–1998*. Oslo: Fafo.
- Stokke, T. A. (2010). LO, NHO og Arbeidsrettsrådets skjebne. I T. (. Bergh, *Avtalt spill* (ss. 219-239). Oslo: LO og NHO; LO Media.
- Terjesen, E. A. (1995). *Norsk Kommuneforbund 75 år. Bind 2. Fellesskap og likeverd 1945 – 1970*. Oslo: Norsk Kommuneforbund og Tiden Norsk Forlag.
- Thomassen, E., & Øksendal, L. (2017). *Modellbyggere. Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene 1967–2017*. Oslo: Pax Forlag A/S.
- UHO. (2004, 6 4). *Høring – Modernisert folketrygd (NOU 2004:1) Pensjonskommisjonens innstilling*. Hentet 06 21, 2021 fra [regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/fin/brv/2004/0101/ddd/pdfv/213074-uho.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/fin/brv/2004/0101/ddd/pdfv/213074-uho.pdf)
- Unio. (2016, 06 04). *Høring - NOU 2016: 1 Arbeidstidsutvalget*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---nou-2016-1-arbeidstidsutvalget/id2470336/?uid=7520dac5-f2a0-477c-8aff-9f6757f8bf95>
- Unio. (2018, 09 18). *Høring - NOU 2018-6 Varsling - verdier og vern*. Hentet 08 31, 2021 fra [regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--nou-2018-6-varsling--verdier-og-vern.-varslingsutvalgets-utredning-om-varsling-i-arbeidslivet/id2598974/?uid=7fd1971f-9f45-4027-895f-3483057b0b1e](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--nou-2018-6-varsling--verdier-og-vern.-varslingsutvalgets-utredning-om-varsling-i-arbeidslivet/id2598974/?uid=7fd1971f-9f45-4027-895f-3483057b0b1e)
- Unio. (2018a). *Unios politiske plattform vedtatt 29. november 2018*. Hentet 09 07, 2021 fra [unio.no: https://www.unio.no/wp-content/uploads/2019/02/politisk-plattform-2018-1-1.pdf](https://www.unio.no/wp-content/uploads/2019/02/politisk-plattform-2018-1-1.pdf)

## Medbestemmelse og innflytelse

Denne rapporten forteller om danningen av hovedorganisasjonen Unio, og hvordan Unio gjennom 20 år har arbeidet for å sikre medlemsforbundene medbestemmelse og innflytelse på ulike arenaer i norsk politikk.

Utdanningsrevolusjonen og framveksten av velferdsstaten skapte ikke bare en større offentlig sektor, den skapte også en utdannet befolkning. Nye yrkesgrupper dukket opp, og tradisjonelle profesjons- og yrkesgrupper ble spesialisert gjennom utdanning. Denne utviklingen endret de de kollektive aktørene i arbeidslivet i Norge. Nye hovedorganisasjoner dukket opp, offentlig sektor fikk et mer sentralisert forhandlingssystem, og samarbeidet mellom hovedorganisasjonene og staten ble etter hvert utvidet.

Unios politiske satsingsområder strekker seg fra lønns- og arbeidsforhold til utdanning, velferd og andre samfunnsspørsmål. Hovedorganisasjonen har deltatt på bred front i lovforberedende arbeid og har påvirket utviklingen av det inntektspolitiske samarbeidet. Unio har bidratt til å sikre medlemmene samfunnspolitisk medbestemmelse i spørsmål som gjelder utdanning, helse og miljø, og har gjennom sitt internasjonale samarbeid bidratt til å påvirke utviklingen av arbeidslivet også i andre land.



Borggata 2B  
Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 2021:33  
ID-nr.: 20800