Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Prop. 3 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvistene mellom Utdanningsforbundet, Skolenes landsforbund og Norsk Lektorlag og KS i forbindelse med hovedoppgjøret i 2022

Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 14. oktober 2022,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)

# Proposisjonens hovedinnhold

Arbeids- og inkluderingsdepartementet legger med dette frem forslag om at arbeidstvistene i forbindelse med hovedoppgjøret 2022 mellom hhv. Utdanningsforbundet, Skolenes landsforbund og Norsk Lektorlag på arbeidstakersiden og KS på arbeidsgiversiden skal avgjøres av Rikslønnsnemnda. Departementet legger samtidig frem forslag om at det blir forbudt å iverksette eller opprettholde arbeidsstans for å løse tvistene.

# Forhandlinger og mekling

Tvistene har oppstått i forbindelse med hovedoppgjøret i kommunene i 2022. Partene på arbeidstakersiden er Unio, Akademikerne, LO kommune og YS kommune, alle med tilsluttede forbund og foreninger.

Etter brudd i forhandlingene varslet arbeidstakerorganisasjonene plassoppsigelser med virkning fra 3. mai 2022. Unios varsel omfattet ca. 133 000 medlemmer, Akademikernes varsel omfattet 26 426 medlemmer og LO kommunes varsel omfattet 193 248 medlemmer.

Riksmekleren nedla forbud mot arbeidsstans 29. april og innkalte partene til mekling. Det ble gjennomført mekling 2., 21., 22., 23. og 24. mai.

Under meklingen nådde de øvrige partene i kommuneoppgjøret fram til en løsning i samsvar med meklerens forslag. Både partene på arbeidstakersiden og KS anbefalte forslaget.

Forhandlingsløsningen ble sendt til uravstemning med frist 22. juni klokken 12.00. Forhandlingsløsningen ble nedstemt av Utdanningsforbundet, Skolenes landsforbund og Norsk Lektorlag.

# Utvikling og omfang av konfliktene

Tvisten mellom Utdanningsforbundet og KS

Utdanningsforbundet iverksatte den varslede streiken 20. juni med uttak av 45 medlemmer.

I etterkant av skolestart og utover høsten ble streiken utvidet ved flere anledninger:

* 1322 medlemmer ble tatt ut fra 22. august
* 1428 medlemmer ble tatt ut fra 29. august
* 431 medlemmer ble tatt ut fra 31. august
* 310 medlemmer ble tatt ut fra 6. september
* 2914 medlemmer ble tatt ut fra 13. september
* 1798 medlemmer ble tatt ut fra 19. september
* 95 medlemmer ble tatt ut 27. september.

23. og 26. september varslet Utdanningsforbundet om ytterligere uttak av hhv. 277 medlemmer fra 28. september og 123 medlemmer fra 3. oktober.

Tvisten mellom Skolenes landsforbund og KS

Skolenes landsforbund iverksatte den varslede streiken 8. juni med uttak av 3 medlemmer.

I etterkant av skolestart og utover høsten ble streiken utvidet ved flere anledninger:

* 28 medlemmer ble tatt ut fra 22. august
* 13 medlemmer ble tatt ut fra 29. august
* 9 medlemmer ble tatt ut fra 13. september
* 20 medlemmer ble tatt ut fra 16. september
* 20 medlemmer ble tatt ut fra 23. september
* 15 medlemmer ble tatt ut fra 26. september.

Tvisten mellom Norsk Lektorlag og KS

Norsk Lektorlag iverksatte den varslede streiken 8. juni, men tok på dette tidspunktet ikke ut noen medlemmer i streik.

I forkant av skolestart og utover høsten ble streiken trappet opp ved flere anledninger:

* 10 medlemmer ble tatt ut 15. august
* 20 medlemmer ble tatt ut 17. august
* 13 medlemmer ble tatt ut 31. august
* 17 medlemmer ble tatt ut 12. september
* 27 medlemmer ble tatt ut 26. september.

Tvistenes omfang per 27. september

Per 27. september berørte streikene skoler i 18 kommuner og 10 fylkeskommuner. Totalt var 8 538 medlemmer tatt ut i streik på dette tidspunktet. Dette omfattet 8 343 medlemmer fra Utdanningsforbundet, 108 medlemmer fra Skolenes landsforbund og 87 medlemmer fra Norsk Lektorlag.

# Virkninger av konfliktene

Departementet har hatt løpende kontakt med Kunnskapsdepartementet, samt vært i kontakt med Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og familiedepartementet. Via fagdepartementene har departementet mottatt rapporter om konsekvensene av streikene fra Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet.

16. september mottok Kunnskapsdepartementet rapport fra Utdanningsdirektoratet om konsekvensene av redusert eller bortfalt tilbud til elever, lærlinger og voksne som følge av streiken. Rapporten var basert på Utdanningsdirektoratets dialog med statsforvalterne. Kunnskapsdepartementet oppsummerte rapporten på følgende måte:

Rapporten viser at streiken har negative konsekvenser for barn og unges opplæringstilbud. Og særlig tilbudet for de sårbare elevene.

Onsdag 21. september meldte Kunnskapsdepartementet at «streiken har alvorlige konsekvenser for en rekke elevers opplæringstilbud og at konsekvensene blir mer alvorlige jo lengre streiken varer». Kunnskapsdepartementets vurdering bygget på rapport fra Utdanningsdirektoratet om streikenes konsekvenser for barn og unges opplæringstilbud mottatt tirsdag 20. september. Kunnskapsdepartementet pekte på at streikene også rammet barn og unge som over tid ble utsatt for strenge smitteverntiltak under pandemien, og at det særlig er elever i sårbare situasjoner som blir spesielt rammet av et manglende opplæringstilbud. De viste til at flere statsforvaltere hadde trukket frem at timer til spesialundervisning falt bort som følge av streikene, og antok at andelen elever med utfordringer økte etter hvert som streikene fortsatte. Det ble også fremhevet at det ville være særlig krevende å sette inn kompenserende tiltak siden det er knapphet på faglig kompetanse. Kunnskapsdepartementet skrev også at skolene er viktig for samarbeid mellom barnevern, helsetjenester, PPT osv. for å fange opp sårbare elever med ulike utfordringer slik at de får et riktig sammensatt tilbud, og at erfaringer fra pandemien viser at dette samarbeidet stopper opp når aktiviteten på skolen reduseres. De opplyste at det forelå informasjon om at dette også skjedde under streikene, men at de ikke kjente til omfanget. Det ble også trukket frem at statsforvalterne rapporterte om en bekymringsfull situasjon med tanke på langtidseffekter på elevenes psykiske helse, rekruttering til rus/kriminalitet og manglende kapasitet til å jobbe forebyggende og oppfølging av meldte skolemiljøsaker. Kunnskapsdepartementet viste i tillegg til at Utdanningsdirektoratet vurderte at det reduserte eller bortfalte skoletilbudet hadde negative konsekvenser for elevenes psykososiale miljø. Kunnskapsdepartementet pekte også på at direktoratet vurderte at handlingsrommet for å iverksette kompenserende tiltak under streikene var svært begrenset.

Med grunnlag i bekymringsmeldingene Arbeids- og inkluderingsdepartementet hadde mottatt knyttet til streikenes konsekvenser for barn og unges helse, blant annet fra Barneombudet, berørte foreldre og elever og fra kommuneleger via statsforvalternes utdanningsmyndigheter, ble Helse- og omsorgsdepartementet bedt om å skaffe til veie ytterligere informasjon som ga innsikt i hvordan streikene rammet elevenes psykiske helse på kort og lang sikt, samt hvilke kompenserende tiltak som eventuelt kunne iverksettes.

Helse- og omsorgsdepartementet ga Folkehelseinstituttet (FHI) i oppdrag å foreta en oppsummering av tilgjengelig kunnskap om skolestegning og barn og unges psykiske helse. Vurderingen ble oversendt Arbeids- og inkluderingsdepartementet 22. september.

Under overskriften «[o]ppsummert kunnskap om psykososiale belastninger under pandemien sett opp mot konsekvenser av lærerstreik» skrev FHI følgende:

Den kunnskapen vi har om konsekvenser for barn og unge under pandemien viser med all tydelighet at de strenge smitteverntiltakene som ble innført for barn og unge har medført stor belastning for mange. Mye kan tyde på at bortfall av den grunnleggende rammen om hverdagen som skolen representerer, har hatt en stor betydning. I Folkehelserapportens temautgave for 2021 skrev vi: «Vi vet fremdeles lite om langtidseffektene av skolestengingen, men det ser ut til at stengte skoler har betydelige omkostninger for en del elevers læring, trivsel og psykiske helse. Dette gjelder både i barne-, ungdoms- og videregående skole. Skoler og barnehager er også viktige arenaer for sosiale tjenester som blir forstyrret under nedstenging. Det viktigste forebyggende tiltaket er derfor å holde tjenestene i mest mulig normal drift – innenfor rammene av forsvarlig smittevern.

FHI påpekte videre at det samtidig er mye i dagens situasjon med lærerstreik som ikke kan sammenlignes med situasjonen med skolestenging under pandemien, og viste til at mange skoler var åpne for elevene, til at alle fritids- og aktivitetstilbud var åpne for ordinær deltakelse, og til at det ikke var begrensninger for sosialt samvær. Videre påpekte de at streikene ikke rammet alle elever i landet, og at noen har et lite undervisningstilbud i løpet av skoleuken.

FHI understreket likevel at til forskjell fra under pandemien, hadde elevene som ikke hadde et undervisningstilbud på skolen heller ingen digital undervisning. De hadde derfor ikke en skolehverdag med undervisningstimer, slik de hadde på hjemmeskole under pandemien. De hadde også lite/ingen kontakt med læreren sin, noe som innebar at unge som sliter stod i fare for ikke å bli oppdaget. Videre ble det uttalt at eldre barn og ungdom som var rammet av streikene trolig også var mer alene uten foreldretilstedeværelse enn under pandemien, hvor hjemmekontor var mer utbredt.

Videre påpekte FHI at barn og unge som hadde det vanskelig under pandemien og som ikke har kommet i gang med skole etter ferien på grunn av streik, ikke har et regelmessig daglig tilbud, og ikke har hatt det på lang tid. De skrev videre at «[m]ange som har begynt et avgangsår (10. klasse eller 3. videregående) kan oppleve stress og bekymring for at skolegangen på ungdoms- eller videregående trinn blir amputert, og at dette vil få varige konsekvenser. Skolevegrere og andre som opplever utfordringer med å komme seg på skolen, kan få varige vansker med å komme tilbake når en normal skolehverdag kommer i gang. Barn og unge fra familier med lav sosioøkonomisk status bruker ofte ikke organiserte fritidsaktiviteter og har dermed ingen arenaer for sosial kontakt.»

26. september mottok departementet rapportering fra Helsedirektoratet via Helse- og omsorgsdepartementet. Rapporteringen inneholdt en oppsummering av mottatte tilbakemeldinger fra statsforvalterne vedrørende helsekonsekvensene av streikene. På bakgrunn av Helsedirektoratets oppsummering skrev Helse- og omsorgsdepartementet at «[f]lere statsforvaltere melder om økt pågang på ulike helsetilbud (skolehelsetjeneste, helsestasjon for ungdom (HFU) og psykiske helsetjenester) for barn og ungdom.»

Via Kunnskapsdepartementet mottok Arbeids- og inkluderingsdepartementet løpende rapporteringer fra enkelte statsforvaltere om situasjonen til berørte elever. Søndag 25. september mottok Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplysninger fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark om at de hadde mottatt bekymringsmeldinger for barnas helse fra Avdeling for barn og unges psykiske helse ved Sykehuset i Telemark. Avdelingen opplyste om en bekymringsfull utvikling i hvordan streiken påvirket psykisk helse hos barn og unge som var fulgt opp i avdelingen. Det ble videre gitt eksempler på forverring av enkeltpasienters helsetilstand i form av økte suicidaltanker og vektnedgang. Mandag 26. september rapporterte Statsforvalteren i Møre og Romsdal om bekymringer fra fastleger og legevaktleger i en enkeltkommune. Bekymringene gjaldt selvskading, selvmordstanker og emosjonelle forstyrrelser som depresjon og angst. Mandag 26. september fikk departementet oversendt bekymringsmelding fra åtte kommuneoverleger fra Statsforvalteren i Vestland. Disse skrev blant annet at de hadde mottatt konkrete bekymringsmeldinger om barn som har fått sin helsetilstand forverret som følge av streikene.

Kunnskapsdepartementet mottok ny rapportering fra Utdanningsdirektoratet tirsdag 27. september klokken 12.00. Kunnskapsdepartementets vurdering av rapporten ble oversendt departementet klokken 14.19. Kunnskapsdepartementet oppsummerte Utdanningsdirektoratets rapport på følgende måte:

Utdanningsdirektoratets vurdering er at konsekvensene av streiken blir gradvis mer alvorlig for elevenes læring og deres psykososiale miljø etter hvert som tiden går. Utdanningsdirektoratet mener det er alvorlig at en rekke barn og unge ikke har fått sine grunnlovfestede rettigheter oppfylt. Utdanningsdirektoratet har fått videresendt en rekke bekymringer om manglende opplæringstilbud, konsekvenser for det psykososiale miljøet og barn og unges psykiske helse. Dette gjelder bekymring både for grupper og enkeltelever, og det gjelder konsekvenser på både kort og lang sikt. De mange bekymringene fra lokale instanser som har kommet siden forrige rapport viser at streiken har alvorlige konsekvenser for barn og unges læring, mestring og trivsel. Flere elever med spesielle behov får ikke den tilretteleggingen de trenger og har rett på.

Direktoratet rapporterer også om at det er flere statsforvaltere som videreformidler bekymring fra skoler, foreldre og elever om faglig læringstap og konsekvenser for sluttvurderingen til våren. Direktoratets vurdering er at det fortsatt er tidlig i skoleåret, og at det på nåværende tidspunkt vil være tid til å kunne gi elevene et godt og tilstrekkelig faglig og sosialt utbytte dette skoleåret, også dersom skoleeier ikke tilbyr elevene alle timene de har tapt. Samtidig pekes det på at de negative konsekvensene for elevenes læring blir gradvis mer alvorlige etter hvert som tiden går og streiken vedvarer. Mer opplæring må tas igjen, og det blir mindre tid til å ta igjen det tapte. Streikens varighet vil kunne påvirke prinsippet om likebehandling og en rettferdig sluttvurdering hvis streiken vedvarer.

Det er et godt samarbeid om dispensasjoner lokalt. Selv om dispensasjoner vil bidra til å redusere konsekvensene for enkeltelever, er det Utdanningsdirektoratets vurdering at det likevel er en rekke konsekvenser av streiken for enkeltelever.

Et forsiktig anslag fra Udir tilsier at omtrent 72 000 elever er berørt. Det er 2 000 flere enn sist. Det er varslet ytterligere uttak framover slik at antall berørte vil øke. Mange elever har nå vært lengre uten skoletilbud. Rundt 4 800 grunnskoleelever har vært berørt av streiken i fem uker, mens 9 500 har vært berørt i fire uker. Rundt 5 600 elever i videregående har vært berørt av streiken i fem til seks uker, mens 13 400 har vært berørt i omtrent fire uker.

Streiken har vart lenge og statsforvalterne har mottatt ytterligere bekymringer om elevers helse på grunn av tap av rutiner og normalitet. Plager som oppsto eller ble forverret under pandemien har blitt ytterligere forverret. Situasjonen for enkeltelever er alvorlig.

Statsforvalterne beskriver at det er store variasjoner i hvordan streiken har påvirket spesialundervisningen. Hos noen har streiken påvirket betydelig over flere uker. Statsforvalterne peker også på at det er variasjon i hvor stor grad streiken går utover elever med større behov for tilrettelegging. Skolene strever med å kartlegge elever som potensielt kan ha særlige behov.

Kunnskapsdepartementet skrev videre at de delte direktoratets vurdering av at situasjonen blir mer alvorlig, særlig når det gjaldt sårbare barn og unge. De vurderte at «rapporten forsterker inntrykket fra forrige rapport om alvorlige konsekvenser for elevenes faglige og sosiale læring og deres psykososiale miljø».

På grunnlag av mottatte rapporteringer fra Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet innkalte statsråden partene til møte tirsdag 27. september klokken 19.00. På statsrådens forespørsel bekreftet partene at de ikke så noen mulighet for å komme til enighet i tvistene mellom dem. I lys av dette informerte statsråden partene om at Regjeringen ville gripe inn med tvungen lønnsnemnd. På anmodning fra statsråden sa arbeidstakerne seg villig til å gjenoppta arbeidet slik at streikene ble avsluttet.

# Departementets vurderinger

Arbeids- og inkluderingsdepartementet vurderer situasjonen slik, med grunnlag i Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementets vurderinger og den fastlåste situasjonen, at hensynet til alvorlige samfunnsmessige konsekvenser taler for at arbeidstvistene mellom Utdanningsforbundet, Skolenes landsforbund og Norsk Lektorlag og KS løses uten ytterligere arbeidskamp.

Departementets beslutning baserer seg på en samlet vurdering av streikenes alvorlige konsekvenser for barn og unges opplæringstilbud, psykososiale miljø og psykiske helse.

Rundt 72 000 elever var berørt av streikene per 27. september 2022. Ved varslet opptrapping ville antallet berørte elever økt ytterligere. Selv om streikene rammet elevene ulikt, stod mange elever helt eller delvis uten skoletilbud fra skolestart. Per 27. september hadde om lag 4 800 grunnskoleelever vært berørt av streikene i fem uker, mens 9 500 hadde vært berørt i fire uker. Rundt 5 600 elever i videregående hadde vært berørt av streikene i fem til seks uker, mens 13 400 hadde vært berørt i omtrent fire uker.

At så vidt mange barn og unge ikke får opplæring over så lang tid er svært alvorlig. Manglende utdanningstilbud rammer elever i sårbare situasjoner særlig hardt. Rapporteringer fra statsforvalterne viser at flere elever med spesielle behov ikke fikk den tilretteleggingen de trenger og har krav på som følge av streiken.

Tilstedeværelse på skolen er også av stor betydning for elevenes trivsel, motivasjon og psykiske helse. Skole er viktig for barn og unges læring, for struktur i hverdagen og som et sted å møte medelever. En del av skolens mandat er å skape inkluderende fellesskap som fremmer helse, trivsel og læring for alle. Informasjon innhentet av Helse- og omsorgsdepartementet viser at elevene rammes på grunnleggende måter når den faste strukturen skolen gir bortfaller over tid. Selv om de fleste barn er robuste nok til å tåle tidvis bortfall av skoletilbud, vil sårbare barn som mangler trygge rammer være særlig utsatt. Per 27. september hadde Arbeids- og inkluderingsdepartementet, via fagdepartementene, mottatt en rekke bekymringsmeldinger knyttet til elevers helse på grunn av tap av rutiner og normalitet. Situasjonen for enkeltelever ble betegnet som alvorlig. Via Helse- og omsorgsdepartementet ble det også rapportert om økt pågang på ulike helsetilbud for barn og ungdom.

Skolene har også en viktig rolle i samarbeidet mellom ulike tjenester når det gjelder å fange opp elever med ulike utfordringer. Erfaringene fra pandemien viser at dette samarbeidet stopper opp når aktiviteten på skolen reduseres. Selv om omfanget ikke var kjent, forelå det informasjon om at dette skjedde også under streikene. Flere kommuner rapporterte blant annet at det var vanskeligere å komme i kontakt med elever man var bekymret for, og skolene ga uttrykk for at de strevde med å kartlegge elever som potensielt kunne ha særlige behov.

Per 27. september fremstod situasjonen som uoversiktlig. Til tross for at det ikke var mulig å få en fullstendig oversikt over de konkrete konsekvensene for enkeltelever, hadde departementet mottatt en rekke alvorlige bekymringsmeldinger fra ulikt hold, både av generell karakter og knyttet til enkeltelever. Konsekvensene ble stadig mer alvorlige jo lenger streikene varte. Konsekvensene ble også forsterket av at streikene kom i etterkant av en pandemi som i stor grad rammet mange av de samme elevene. I lys av dette, og at situasjonen mellom partene synes å være fullstendig fastlåst, vurderte departementet at streikene medførte samfunnsmessige konsekvenser av en så alvorlig karakter at det ville være uforsvarlig å ikke gripe inn i konfliktene.

# Konklusjon

Det overlates til Rikslønnsnemnda å avgjøre tvistene. Det følger av lønnsnemndloven § 2 andre ledd at en avgjørelse av Rikslønnsnemnda har samme virkning som en tariffavtale. Dette gjelder enten saken frivillig er brakt inn for nemnda av partene, eller gjennom vedtak om tvungen lønnsnemnd.

I forslaget til lov § 1 fremkommer det at tvistene skal avgjøres av Rikslønnsnemnda. Nemnda må for å kunne avgjøre hele de aktuelle tvistene ha den samme kompetansen som partene til å fastsette innholdet i tariffavtalene. Rikslønnsnemnda spiller en sentral rolle i det norske tariffsystemet. Skal nemnda fullt ut kunne fylle sin rolle som et effektivt tvisteløsningsorgan, må den kunne behandle alle sider ved tvistene. Det gjelder også spørsmål om å fastsette unntak fra bestemmelser i lov når partene er gitt kompetanse til å inngå tariffavtale om det, innenfor de rammer som følger av EØS-retten.

Norge har ratifisert flere ILO-konvensjoner som verner organisasjonsfriheten og streikeretten (konvensjon nr. 87, 98 og 154). Slik konvensjonene har vært tolket av ILOs organer, stilles det strenge krav for inngrep i streikeretten, men det åpnes likevel for inngrep dersom en streik setter liv, helse eller personlig sikkerhet for hele eller store deler av befolkningen i fare. Sosialpakten under Europarådet har i artikkel 6 nr. 4 en tilsvarende bestemmelse som verner streikeretten. Artikkel 6 må imidlertid ses i sammenheng med artikkel G, som åpner for at det ved lov kan foretas begrensninger i streikeretten som er nødvendige i et demokratisk samfunn til vern av andre menneskers frihet og rettigheter, eller til vern av offentlige interesser, den nasjonale sikkerhet og moral i samfunnet.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet er av den oppfatning at et vedtak om tvungen lønnsnemnd i de omhandlede arbeidstvistene er innenfor rammen av de konvensjoner Norge har ratifisert.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvistene mellom Utdanningsforbundet, Skolenes landsforbund og Norsk Lektorlag og KS i forbindelse med hovedoppgjøret i 2022.

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvistene mellom Utdanningsforbundet, Skolenes landsforbund og Norsk Lektorlag og KS i forbindelse med hovedoppgjøret i 2022 i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvistene mellom Utdanningsforbundet, Skolenes landsforbund og Norsk Lektorlag og KS i forbindelse med hovedoppgjøret i 2022

§ 1

Tvistene mellom Utdanningsforbundet, Skolenes landsforbund og Norsk Lektorlag på arbeidstakersiden og KS på arbeidsgiversiden i forbindelse med hovedoppgjøret i 2022 (Kommuneoppgjøret) skal avgjøres av Rikslønnsnemnda.

§ 2

Det er forbudt å iverksette eller opprettholde arbeidsstans, jf. lov 27. januar 2012 nr. 9 om arbeidstvister (arbeidstvistloven) § 1 bokstav f) og g) for å løse tvistene.

Reglene i lov 27. januar 2012 nr. 10 om lønnsnemnd i arbeidstvister (lønnsnemndloven) får tilsvarende anvendelse.

§ 3

Loven trer i kraft straks. Loven opphører å gjelde når Rikslønnsnemnda har avsagt kjennelse i tvistene.