

Kunnskapsdepartementet
Postboks 811 Dep
0032 Oslo

Deres ref: 201005790-/AT

Vår ref: 207.19/NSS

21. februar 2011

Tiltak for å redusere antall midlertidige tilsetninger - høring

Innledning

Vi viser til brev 19. november 2010 med invitasjon til å gi høring vedrørende rapport fra en arbeidsgruppe som har vurdert endringer for å redusere midlertidige stillinger ved universiteter og høyskoler. Vi deler vurderingene som arbeidsgruppen har gjort om at bruken av midlertidige tilsetninger i universitets- og høyskolesektoren er problematisk og unødvendig høy.

Akademikernes synspunkter kan oppsummeres slik:

- Det er påkrevet å redusere omfanget av midlertidige tilsetninger ved universiteter og statlige høyskoler
- Det er ikke velbegrunnet at staten skal ha en videre adgang til midlertidige tilsetninger sammenlignet med arbeidslivet for øvrig
- Utstrakt bruk av midlertidige tilsetninger er en betydelig hindring for forskerrekuttering, og fungerer særlig negativt for rekruttering av kvinner til akademia
- Endringer i lovgivnings adgang til midlertidig tilsetning er det viktigste tiltaket for å redusere omfanget. I praksis betyr dette at Tjenestemannsloven med forskrifter må endres, og Arbeidsmiljølovens standard må legges til grunn.

På tross av at statlig sektor generelt, og universitets- og høyskolesektoren spesielt, har noe større adgang til å tilsette midlertidig enn arbeidslivet for øvrig er hovedregelen også her fast tilsetning. Likevel er bruken av midlertidige tilsetninger over dobbelt så høy i universitets- og høyskolesektoren som i arbeidslivet for øvrig.

Rapporten fra arbeidsgruppen peker på at mange midlertidig tilsatte pålegges basisoppgaver som ikke er midlertidige, men faste. Vår vurdering er at midlertidige stillinger bør være knyttet til oppgaver som skiller seg fra det ordinære arbeidet, jf prinsippet som ligger til grunn for arbeidsmiljølovens § 14-9.

Tilbakemeldinger fra våre medlemsforeninger tyder på at midlertidige tilsatte i vitenskapelige stillinger begrenses i sin karriereutvikling. Kompetanseutviklingsmuligheter forbeholdes fast tilsatte, og midlertidig tilsatte prioriteres sjelden i lokale lønnsforhandlinger. Igjen mener vi dette bryter med grunnleggende prinsipper for å hindre diskriminering i arbeidslivet, jf arbeidsmiljøloven § 13. Tilbakemeldinger vi har fått viser også at rollen til midlertidige ansatte underkommuniseres i publiseringer og i søknader om midler. På denne måten får de ikke uttelling som gir merittering og et grunnlag for videre karriereutvikling.

Vår vurdering er at omfanget på midlertidige tilsatte og misbruket av deres kompetanse svekker rekrutteringen av talenter til norsk forskning og høyere utdanning. Det er i dag flere kvinner enn menn som tar høyere utdanning, men andelen kvinner som vil gjøre akademisk karriere innenfor sektoren er lav. Mye tyder på at dette har sammenheng med de usikre arbeidsvilkårene i sektoren.

Vi tror at universiteter og høyskoler går glipp av mange talenter som ønsker faste stillinger innenfor forskning og undervisning. Det er selvsagt slik at flere faste stillinger vil kunne medføre at antallet oppsigelser som følge av omstillinger kan øke noe. På bakgrunn av erfaringer fra blant annet forskningsinstituttene mener vi det likevel vil gi langt bedre trygghet og oppfølging fra arbeidsgiver enn det som nå er tilfellet for midlertidige ansatte i universitets- og høyskolesektoren.

Det er viktig å ivareta institusjonenes behov for bemanningsfleksibilitet. Midlertidige tilsetninger er et virkemiddel på tilsvarende måte som i industrien, konsulentsektoren og i øvrig instituttsektor. Men midlertidig tilsetting slik det praktiseres i universitets- og høyskolesektoren i dag kan ikke begrunnes i sektorens særegenhet. Isteden svekkes institusjonenes posisjon som attraktiv arbeidsgiver. På sikt vil det gå utover sektorens hovedoppgaver som leverandør av forskning og utdanning av høy nasjonal og internasjonal kvalitet.

Tiltak som institusjonene selv bør iverksette

Tiltaksforslagene som arbeidsgruppen har fremmet under punkt 5.1 støttes og det er positivt at disse skal implementeres raskt og at arbeidsgruppen er samstemte om de fleste av tiltaksforslagene i rapporten.

Mye tyder på at dagens virksomhetsorganisering mangler en overordnet strategisk tilnærming til rekrutterings- og bemanningsplaner koblet mot faglig ledelse. En stor del av virksomhetenes løpende basisoppgaver utføres i dag av vikarer og midlertidig tilsatte, og mange midlertidig tilsatte utfører samme typer oppgaver over flere år,

men på ulike tidsavgrensede kontrakter. Man kan her stille spørsmål om den faste staben bør økes og om vurderinger av fast kontra midlertidig tilsetning gjennomføres i tilstrekkelig grad.

Akademikerne ser det som viktig at systematisk kartlegging av midlertidig ansatte iverksettes, og at det gjennomføres årlige reelle drøftinger mellom partene om hvordan midlertidige stillinger skal benyttes (jf arbeidsmiljølovens §14-9). Vi ser det også som viktig at faglige prioriteringer må legges til grunn ved utarbeiding av rekrutterings- og bemanningsplaner. Kompetansehevingstiltak innenfor personalforvaltning og lovverk er avgjørende for at tiltakene rettet mot institusjonene skal lykkes.

Vi slutter oss derfor til at det må sørges for systematisk individuell personaloppfølging hvor midlertidig tilsatt og fast tilsatt personale gis tydelige tilbakemeldinger om fremtidige karriere- og utviklingsmuligheter, kompetansekrav og forventninger. Vi viser til medarbeidersamtaler og lønnsamtaler som viktige verktøy i denne sammenheng.

Vi registrerer at rekrutteringsprosesser er tidkrevende, spesielt gjelder dette for universitetene. Dette medfører midlertidige tilsetninger av kandidater i påvente av godkjenning av kvalifikasjoner. Tilsettingsprosesser må derfor kortes ned.

Akademikerne støtter arbeidsgruppens mindretall mht tiltaksforslag i rapportens pkt 5.1 e vedrørende fortrinnsrett ved fast tilsetning av vitenskapelig ansatte på eksterntfinansierte prosjekt, og viser til mindretallets merknad under punkt 5.3 d i tilknytning til tiltaksforslaget.

Tiltak som eierdepartementet bør iverksette
Akademikerne støtter forslagene i rapportens punkt 5.2.

Tiltak som krever endringer i lov eller forskrift
Ad punkt 5.3. a: endring av tjenestemannslovens § 3 nr 2 bokstavene a og b .

Arbeidsgruppens kartlegginger viser at midlertidig tilsetning særlig er knyttet til eksternt finansierte prosjekter. Det fremkommer også at man i liten grad foretar vurdering av arbeidsoppgavenes varighet, men kobler tilsettingsvurderingen til at prosjektet er eksternt finansiert. Andelen eksternt finansierte prosjekter er stigende, og ved universitetene omfattet dette 3 251,4 årsverk i 2009.

Punktet som i overveiende grad benyttes for å hjemle midlertidig tilsetning er tjml § 3.2. a. Som eksempel i lovens forarbeider nevnes at arbeidsgiver antar det ikke vil foreligge oppgaver, finansiering eller beslutning om å videreføre arbeidet ut over en avgrenset periode.

Tjml § 3.2. a og § 3.2.b åpner for mer midlertidighet i staten enn i annen virksomhet.

Akademikerne mener at loven på dette punktet bør endres og viser til at ekstern finansiering og prosjektorganisering ikke gir samme grunnlag for midlertidig tilsetning i privat sektor, hvor virksomheter ofte har kortsiktige prosjekter hvor det å finne finansiering ofte er en betydelig utfordring.

Private forskningsinstitutter og konsulentvirksomheter er underlagt arbeidsmiljølovens strengere krav (aml § 14-9 første ledd bokstav a) til midlertidig tilsetning og har langt lavere andel midlertidige tilsatte enn universitets- og høyskolesektoren. Samtidig utfører private forskningsinstitutter og konsulentvirksomheter oppgaver som er sammenlignbare med universitets- og høyskolesektorens forskningsaktiviteter. Forskningsinstituttene har en langt høyere grad av ekstern finansiering. De benytter oppsigelser og permitteringer i liten grad til tross for høy andel fast ansatte og et langt mer usikkert finansieringsgrunnlag enn universitets- og høyskolesektoren. Vi er kjent med at universiteter og høyskoler har visse særtrekk, men vi oppfatter ikke at disse særtrekkene peker i retning av at de bør ha flere midlertidige tilsatte.

Strengere adgang til midlertidig tilsetning, slik arbeidsmiljøloven legger til grunn, er en av de viktigste årsakene den lave andelen midlertidig tilsatte i privat sektor. Vi mener det ikke foreligger sterke grunner for at statlig sektor trenger utvidet adgang til å tilsette midlertidig. En harmonisering av tjenestemannslovens § 3.2.a med arbeidsmiljølovens § 14-9 første ledd bokstav a bør derfor utredes.

Ad punkt 5.3.b: endring av tjenestemannslovens forskrift §§ 2 nr 4,7 nr 2 bokstav b og 11 nr 3

Ekstern finansiering legitimerer i dag store deler av midlertidige tilsetninger ved universiteter og høyskoler. Det mener vi er galt, fordi det er oppgavens art og ikke finansieringen som må bestemme vilkår for tilsetning. Vår vurdering er derfor at arbeidsmiljøloven gir et langt bedre grunnlag enn tjenestemannsloven for å bestemme grunnlaget for midlertidige tilsetninger.

Forskriftsendringer tilknyttet bestemmelser om ekstern finansiering er nødvendig for å skjerpe kravet til vurdering av oppgavens varighet ved tilsetning, slik at dette gjennomføres uavhengig av finansieringskilde. Det er også viktig med en presisering i forskrift av begrepet "ekstern finansiering" både hva gjelder omfang og leverandør. Det er i dag uklart når man kan regne et prosjekt for å være eksternt finansiert. Akademikerne mener at vilkårene bør være oppfylt når eksterne prosjektmidler omfatter minst halvparten av finansieringen. Videre mener vi at forskningsmidler som tildeles fra nasjonalt, politisk definerte konkurransearenaer for forskning, som Forskningsrådet, ikke automatisk bør omfattes av begrepet ekstern finansiering.

Ad punkt 5.3 d: endring av tjenestemannslovens forskrift § 7 nr 2 bokstav b

Rapportens pkt 5.1 e foreslår at forskere som hovedregel bør tilsettes fast på eksternt finansierte prosjekter med varighet over fire år.

Akademikerne støtter arbeidsgruppens mindretall på dette punktet og viser til mindretallets merknad.

Ad arbeidsgruppens øvrige tiltaksforslag under punkt 5.3

Arbeidsgruppens tiltaksforslag punkt 5.3 c, e, f og g støttes.

Andre tiltaksforslag

Arbeidsgruppen har i rapportens punkt 5.4 b fremmet forslag om forskriftsendring for postdoktor slik at innholdet i postdoktorstilling presiseres. Vi ser det som viktig at tilsetting som postdoktor skal ha kvalifisering til toppstilling (professor) som hovedformål. Stillingen er en midlertidig åremålstilling og det er viktig å påse at den ikke misbrukes til å utføre ordinære forsknings- og undervisningsoppgaver. Samtidig bør ikke tilsetting som postdoktor være nødvendig for å oppnå fast tilsetting i vitenskapelig stilling. For å oppfylle intensjonen og unngå misbruk må forskriftens krav til innhold, særlig knyttet til kvalifisering i postdoktorløpet, tydeliggjøres.

Med vennlig hilsen
Akademikerne

Nina Sverdrup Svendsen
utredningssjef