

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Att. Anders Trodal

Deres ref.: 201005790-/AT

Vår ref.: 2010/3849/MMTO

Dato: 18.02.2011

Høring - tiltak for å redusere antall midlertidige ansettelser i universitets- og høyskolesektoren

Vi viser til brev av 19.11.2010 hvor universitetet inviteres til å avgi uttalelse på foreslåtte tiltak for å redusere antall midlertidige ansettelser i universitets- og høyskolesektoren.

Universitetet i Stavanger (UiS) er enig med arbeidsgruppen i at det er behov for større bevissthet rundt bruk av midlertidig ansettelse og at det er et stort forbedringspotensiale innenfor eksisterende praksis og regelverk. Vi ser betydningen av trygghet og stabilitet, og forstår at mange arbeidstakere kan oppleve langvarig midlertidighet og usikre utsikter til fast ansettelse som en belastning. UiS ønsker derfor debatten og oppmerksomheten rundt bruk av midlertidighet velkommen og har allerede igangsatt tiltak med målsetting om å redusere forekomsten av uønsket midlertidighet. UiS er opptatt av å sikre forutsigbarhet og gode arbeidsvilkår for midlertidig ansatte, og vil sette fokus på dette i universitetets personalpolitiske handlingsplan for årene fremover.

Oppsummert har UiS følgende innspill til arbeidsgruppens foreslåtte tiltak:

5.1 Tiltak som institusjonene selv bør iverksette

- UiS støtter intensjonene i forslagene når det gjelder gjennomgang av status, vurdering av eksisterende midlertidige ansatte og langsiktig bemanningsplanlegging.
- UiS støtter ikke forslagene om at det som hovedregel skal ansettes fast i stillinger tilknyttet eksternt finansierte prosjekter, verken når det gjelder forskere på prosjekter over fire år eller støttepersonale.

5.2 Tiltak som eierdepartementet bør iverksette

- UiS støtter forslaget om at departementet bør bidra til kompetanseutvikling i form av skriftlig veiledning/ rundskriv om gjeldende rammer for midlertidig ansettelse.

5.3 Tiltak som krever endring i lov eller forskrift

- UiS kan ikke se noen relevant begrunnelse for det enstemmige forslaget fra arbeidsgruppen om å revurdere tjml § 3 bokstav a. Skulle vilkår for midlertidig ansettelse i staten likevel bli harmonisert med det som gjelder etter arbeidsmiljøloven, så må det kombineres med tilsvarende harmonisering av de to lovenes oppsigelsesregler.
- UiS gir sin tilslutning til forslaget fra arbeidsgruppens flertall om at tjml's forskrift § 7 nr 2 bokstav b bør endres slik at heller ikke fast ansatte i undervisnings- og forskningspersonale som er ansatt for å utføre oppdrag som er eksternt finansiert kan gjøre gjeldende fortrinnsrett.
- UiS støtter forslagene i b, c, e og g.

5.4 Andre forslag

- UiS støtter forslaget fra arbeidsgruppens flertall om at ansettelsesperioder som utgjør ren forsker-utdanning ikke skal regnes med ved beregning av tjenestetid etter tjml § 10, jf § 13.
- UiS støtter forslaget om forskriftsendring som tydeliggjør hva som er innholdet i en postdoktorstilling.

Generelle kommentarer knyttet til forskningens egenart og finansieringsstrukturen

Ved siden av undervisning er forskning universitetets hovedoppgave. Dette krever en organisasjonsform som ivaretar forskningens egenart. Ved kryssende hensyn og interessekonflikter må og vil universitetets lojalitet være det primære samfunnsoppdraget – original forskning på høyt internasjonalt nivå, slik det er beskrevet i Universitets- og høgskoleloven. For å gjennomføre samfunnsoppdraget må universitetsansatte i vitenskapelige stillinger både ha høy og spesialisert kompetanse, og akademisk frihet til å velge emne og metode for sin forskning. Tilsammen medfører dette at rekruttering er universitetets viktigste verktøy for å få frem kvalitet, drive strategisk styring av fagutviklingen og bevare en fleksibilitet i fagporteføljen.

UiSs hovedstandpunkt er at offentlig kunngjøring og kvalifikasjonsprinsippet skal gjelde for alle ansettelser. UiS gir derfor full tilslutning til arbeidsgruppens presisering av at "Den faglige aktiviteten må være styrende for hvordan universitets- og høgskolesektoren organiserer sin virksomhet" (rapporten side 6). Ambisjoner om midlertidig ansettelse kan ikke gis forrang fremfor faglige hensyn, dette vil undergrave målsettingen om kvalitet i forskning og utdanning. Dette kommer tydelig frem i situasjoner der krav om fortrinnsrett til stilling basert på ansiennitet kommer i konflikt med kvalifikasjonsprinsippet.

UiS er enig med arbeidsgruppen i at langsiktig planlegging er et viktig virkemiddel for redusert midlertidighet. Utfordringen i forhold til langsiktig planlegging er at en økende del av finansieringen av forskningsprosjekter har kortsiktig perspektiv. Finansieringssystemet undergraver i den forstand målsettingen om mindre midlertidig ansettelse. Når andelen øremerkede midler og programstyrt forskning vokser, så beskjæres institusjonens mulighet til å selv å utforme og realisere strategier. UiS slutter seg til innspill fra Handlingsromutvalget, som viste til at "Dagens finansieringssituasjon er med på å tvinge frem en omfattende grad av midlertidig tilsetning" og at "dagens sterke binding av institusjoners midler i for eksempel nasjonalt prioriterte områder fører til at institusjonene vegrer seg for å ansette fast." (Rapport fra Handlingsromsutvalget, 2010, s41).

Fast ansettelse på eksternt finansierte prosjekter

Ekstern finansiering av forskning har endret situasjonen og ført med seg nye utfordringer knyttet til midlertidig ansettelse. Tidligere var forskningsaktiviteten i stor grad basert på finansiering over basisbevilgningen. I dag baseres en tung del av forskningsaktiviteten på eksterne midler fra EU, Forskningsrådet, næringsliv, industri og andre kilder både i inn- og utland.

Med det mål å betydelig redusere midlertidigheten, foreslår en enstemmig arbeidsgruppe å ansette fast på eksternt finansierte prosjekter (støttepersonale i alle prosjekter og forskere i langvarige prosjekter). UiS deler arbeidsgruppens ønske om en betydelig reduksjon av midlertidigheten og vil arbeide aktivt med å sette i verk tiltak som kan føre til at fast ansettelse foretas der dette er mulig

Uavhengig av varighet på ansettelsesforholdet kan det med gjeldende regelverk ansettes midlertidig såfremt det på tidspunktet for ansettelse foreligger grunnlag for midlertidig ansettelse. En ordning som kategorisk krever fast ansettelse av vitenskapelig personale på prosjekter med varighet over fire år vil representere et pålegg som går ut over lovbestemte krav. Når lovgiver har åpnet for bruk av midlertidig ansettelse, eksempelvis som i tjml § 3 nr 2a ved avgrenset oppdrag eller tidsrom, så er det i erkjennelse av at det kan foreligge legitimt grunnlag for midlertidig arbeidsavtale, også ut over fire år. Selv om arbeidstaker etter fire år i praksis får oppsigelsesvern på linje med fast ansatte er midlertidig ansettelse fortsatt lovlig såfremt oppdraget er av avgrenset karakter.

Skal vitenskapelig personale på prosjekter over fire år automatisk gis fast ansettelse, så avskjæres universitets- og høgskolesektoren fra å benytte det rom for midlertidighet som lovgiver har gitt. Samtidig vil det gi sektoren mer restriktive vilkår enn det som gjelder for øvrig statlig virksomhet, og UiS kan ikke se at arbeidsgruppen gir noen begrunnelse som forsvarer en slik forskjellsbehandling.

Arbeidsgruppen anbefaler i rapportens pkt 5.1 c at "Institusjonene bør i hovedsak benytte fast tilsetning for teknisk-administrativt personale på eksternt finansierte forskningsprosjekter". For hoveddelen av støttepersonalet er UiS enig i at potensialet for fast ansettelse er større enn det er for vitenskapelig personale, dette fordi arbeidstakerne kan ha basiskompetanse til å betjene ulike prosjekter. Eksempelvis vil prosjektrådgivere, med kompetanse på EU-systemet, prosjektøkonomi og andre administrative felt, kunne benyttes på tvers av ulike prosjekter. Det er derimot vanskeligere innenfor en del tekniske støttefunksjoner, siden det der ofte stilles krav til

nisjekompetanse som forutsetter lang opplæring og ikke uten videre kan anvendes på andre prosjekter. Det er eksempelvis ikke uvanlig at betjening av avansert vitenskapelig utstyr nå krever doktorgradskompetanse. UiS tar derfor forbehold om at det også for støttepersonale på eksternt finansierte prosjekter må foretas en konkret individuell vurdering av muligheten for fast ansettelse.

Arbeidsgruppens forslag er som nevnt at alle vitenskapelig og teknisk- administrativt ansatte på langvarig ekstern finansiering skal ansettes fast. UiSs standpunkt er at vi langt på vei støtter forslaget, og at vi vil legge opp til en praksis der vi langt oftere bruker fast ansettelse ved langvarig ekstern finansiering. Vi støtter imidlertid ikke forslaget om at fast ansettelse skal være en regel uten unntak. Dette vil svekke institusjonenes mulighet til å tilpasse bemanningen ved endring i faglige satsinger. Resultatet vil da bli at institusjonenes mulighet for å ta sjansen på risikofylte prosjekter og evne til å hevde seg i den skarpe internasjonale konkurransen om forskningsmidler da vil bli sterkt redusert

Bortfall av fortrinnsrett for fast ansatte på ekstern finansiering

Iht tjml's forskrift § 7 nr 2b kan ikke fortrinnsrett etter tjml § 13 gjøres gjeldende av midlertidig ansatt undervisnings- og forskningspersonale som er ansatt for å utføre oppdrag som er eksternt finansierte. UiS er enig med arbeidsgruppens flertall som tar utgangspunkt i kvalifikasjonsprinsippet når det foreslår at fortrinnsrettsordningen bør bortfalle ved fast ansettelse basert på ekstern finansiering.

UiS støtter forslaget fordi gjeldende fortrinnsrettsordning innebærer at kvalifikasjonsprinsippet settes ut av kraft, og det lar seg etter vårt syn ikke forene med universitetets ambisjoner og departementets tydelige signaler om behovet for økt kvalitet i kunnskapsutvikling. En arbeidstaker med fortrinnsrett kan gjøre krav på enhver ledig stilling som vedkommende er formelt kvalifisert for, og dermed konkurrere ut bedre kvalifiserte søkere. Dette avskjærer universitetets adgang til å rekruttere de beste talentene. Som arbeidsgruppen selv sier kan det innebære at "institusjonen må tilsette kandidater med en kompetanseprofil som avviker fra definerte satsingsområder" (rapporten s 38). UiS deler arbeidsgruppens bekymring for at "stort omfang fortrinnsberettigede i langsiktig perspektiv kan påvirke både kvalitet og innretning på den faglige virksomheten".

Øker antall arbeidstakere med fortrinnsrett så blir konsekvensen dessuten at det kunngjøres færre ledige stillinger, og det blir dermed trangere nåløye for rekrutter som ønsker å komme inn i fast stilling. UiS vil understreke at faste stillinger må kunngjøres offentlig, slik at alle som er kvalifisert kan søke på dem. Bare på denne måten vil vi få rekruttert de beste kandidatene og det er også kvalifikasjonsprinsippet som er grunnlaget for kandidatenes tillit til at den best kvalifiserte faktisk vil få den utlyste stillingen. Fortrinnsrettordningen er med på å redusere den forutsigbarheten som vi som institusjon forsøker å øke gjennom langsiktig planlegging av bemanning og stillingsutlysinger, og vil på sikt undergrave kandidatenes motivasjon. UiS støtter derfor forslaget fra arbeidsgruppens flertall om bortfall av fortrinnsrettsordning for fast ansatte lønnet av eksterne midler. Vi vil imidlertid påpeke at arbeidsgruppens begrensede mandat har ført til at målkonflikten mellom fortrinnsrettsordningen og kvalifikasjonsprinsippet i rapporten tas opp i forhold til en begrenset gruppe, vitenskapelig ansatte på eksterne midler, men at det er en problemstilling som også gjelder andre stillingsgrupper og burde drøftes i en større kontekst – kvalifikasjonsprinsippet bør ha forrang i forhold til alle vitenskapelige stillinger.

Negative konsekvenser ved utvidet bruk av oppsigelse

Arbeidsgruppen legger til grunn at mer fast ansettelse "kan tvinge frem utvidet bruk av oppsigelse" (Rindals-rapportens s 37), og forventer at "oppsigelse må bli mer akseptert som legitim mekanisme". Arbeidsgruppen gir imidlertid ikke noen grundig analyse av negative effekter ved oppsigelse, og UiS vil advare mot å undervurdere utfordringer knyttet til bruk av oppsigelse som virkemiddel.

Å basere seg på fast ansettelse med påfølgende oppsigelse er etter vårt syn neppe noe godt alternativ til midlertidig ansettelse, hvis realiteten er at oppdraget er av midlertidig karakter. Arbeidsgruppen hevder at fast kontra midlertidig kontrakt i realiteten er spørsmål om "terminologi" for forskere med over fire års midlertidig ansettelse (rapportens side 23). UiS deler ikke denne oppfatningen og vil fremheve at tydelig og realistiske signaler og arbeidets varighet gir mer forutsigbarhet og trygghet. Selv om prosjekter er langvarige vil status som midlertidig være et klart signal til arbeidstaker om at arbeidsavtalen opphører når prosjektet avsluttes. Med fast

ansettelse gis arbeidstaker derimot grunn til å forvente permanent tilknytning, og innrette seg etter det. Ved eventuell oppsigelse som følge av bortfalt arbeid kan arbeidstaker da hevde at arbeidsavtalen ga grunnlag for å tro at ansettelsesforholdet var på varig basis. Fast ansettelse som synonymt med trygghet kan imidlertid i slike tilfeller være en illusjon fordi grunnlaget for varig ansettelsesforhold ofte ikke er tilstede ved ekstern finansiering. Dermed får vi i realiteten en ordning med "midlertidig fast ansettelse", og UiS kan ikke se at det tjener noe relevant formål. For arbeidstakerne vil en oppsigelse kunne oppleves som svært belastende.

Den største utfordringen ved bruk av oppsigelse er at fortrinnsretten som da utløses setter kvalifikasjonsprinsippet til side. Oppsigelsesprosesser gir også utfordringer i form av økonomiske utgifter og økt risiko for ressurskrevende tvister.

Fortsatt behov for tidsbegrensede stillinger

Arbeidsgruppen stiller i rapportens pkt 5.3 a enstemmig spørsmål ved om statlig sektor har større behov enn øvrig arbeidsmarked for den adgang tjml § 3 nr 2 bokstav a i dag gir til midlertidig ansettelse når "tjenestemannen trengs bare for et bestemt tidsrom eller for å utføre et bestemt oppdrag". UiS er ikke enig i arbeidsgruppens vurdering på dette punktet.

UiS viser i den forbindelse til redegjørelsen som er gitt i kommentarutgaven til tjenestemannsloven ("Norsk tjenestemannsrett" side 135) for bestemmelsens bakgrunn. Begrunnelsen er at "staten har et noe større behov for å benytte midlertidig tilsetninger enn det som gjelder for det private næringsliv", idet "statstjenesten har enkelte arbeidsforhold som er helt spesielle", blant annet "stillinger innenfor universitets- og høgskolesektoren". Det legges samtidig vekt på at (side 136) "En begrensning av adgang til bruk av midlertidige tilsetninger i staten vil trolig kunne få store konsekvenser. Prosjektarbeidsformen som i dag benyttes i stor utstrekning, ville antakelig bli sterkt redusert. Fleksibiliteten ville kunne bli skadelidende og virksomhetens omstillingsevne dermed bli vanskeliggjort. Mindre bruk av midlertidige vil kunne tvinge frem flere oppsigelser og dermed også flere tvister". UiS kan ikke se at de hensyn som her er lagt til grunn har mistet sin gyldighet, og forstår dermed ikke motivet bak forslaget om å revurdere tjml § 3 nr 2 bokstav a.

Skulle lovgiver likevel velge å innsnevre statens adgang til bruk av tidsbegrensede stillinger, så tar vi det for gitt at også oppsigelsesreglene i staten må harmoniseres med arbeidsmiljølovens bestemmelser. I motsatt fall vil det bli urimelig stor ubalanse i statlig og øvrig arbeidslivs innbyrdes mulighet for konkurranse, fleksibilitet og omstilling.

Fradrag av forskerutdanningsperiode ved beregning av sammenhengende tjenestetid

UiS støtter forslaget fra arbeidsgruppens flertall i rapportens pkt 5.4 om at "tilsetningsperioder som utgjør ren forskerutdanning ikke skal medregnes ved beregning av tjenestetid etter tjml § 10, jf § 13."

En slik forståelse vil likestille arbeidstakere under forskerutdanning som øvrige arbeidstakere, idet opparbeiding av sterkt stillingsvern bare kan påberopes for tidsrom hvor de har hatt ordinære arbeidsplikter. Forslaget ivaretar dessuten hensynet til fri konkurranse, og avverger eventuell risiko for "yrkesforbud". Slik loven nå er utformet søker en å unngå at personer som nylig har fratrudd fireårig stipendiatstilling ved universitetet tilbys ordinær tidsbegrenset stilling. Dette for at vedkommende ikke skal få oppsigelsesvern på linje med fast ansatte

UiS gir full tilslutning til statsrådets innspill på Forskerforbundets seminar 2. november 2010 om at "Det er uheldig både for institusjonene og for stipendiatene om det ikke kan tilsettes i for eksempel et vikariat direkte etter stipendiatperioden fordi dette i praksis blir en fast tilsetning", og hennes henvisning til at "Dette kan igjen hindre åpne konkurransen om de ordinære stillingene." UiS ser med forventning frem til realisering av hennes signaler om at "Jeg derfor i utgangspunktet er innstilt på å få på plass endringer i regelverket som gjør det mulig for en institusjon å tilsette en stipendiat som nettopp har disputert, dersom den har et ledig vikariat eller engasjement".

Hjemmel for midlertidig ansettelse i stilling under 37,5%

UiS vil benytte anledningen til å reise spørsmål ved gjeldende differensiering mellom ansatte med henholdsvis over og under 37,5% stilling. De som har under 37,5% stilling er unntatt fra tjenestemannsloven, og dermed underlagt arbeidsmiljølovens mer restriktive adgang til midlertidig ansettelse. Det berører "forelesere, hjelpelærere, øvingslærere og praksisveiledere" samt "eksamensensorer og eksamensinspektører", jf tjml forskrifter § 1 nr 1 bokstav L.

For mange arbeidstakere med slike små oppdrag er ansettelsesforholdet bare en "ekstrajobb". Som eksempler nevnes studenter som tar hjelpelæreroppdrag, helsepersonell og andre som har studenter utplassert hos seg i praksis, profesjonsutøvere som med jevne mellomrom bidrar med enkeltstående forelesninger. UiS ser at Universitetet i Tromsø i arbeidsgruppens spørreundersøkelse viser til at undervisningspersonell fra sykehus ikke vil ha fast tilknytning. Vi kan bekrefte at UiS har samme erfaring med at mange "praktikere" som tar sporadiske undervisningsoppdrag ikke vil binde seg gjennom fast ansettelse. Med dagens regulering risikerer vil altså å måtte påtvinge arbeidstakere et fast ansettelsesforhold som de selv ikke ønsker.

UiS mener det er vanskelig å se hvorfor adgangen til midlertidig ansettelse skal være mer restriktiv for arbeidstakere som tar små undervisningsoppdrag enn for de som har undervisning som hovedbeskjeftigelse. Med gjeldende rett er det eksempelvis større adgang til å ansette midlertidig i 100% universitetslektorstilling enn å inngå midlertidig kontrakt med en jurist som en gang i semesteret underviser noen timer i skatterett. Vi foreslår derfor at tjml forskrifter § 1 nr 1 bokstav L oppheves.

Tiltak for å redusere andel midlertidig ansatte ved UiS

Andel midlertidig ansatte i aktuelle stillingskategorier ved UiS pr 1.10.2010:

- 17,6% i ordinære undervisnings- og forskerstillinger
- 9,0% i støttestillinger for undervisnings, forskning og formidling
- 15,3 % i saksbehandler-/rådgiverstillinger

I januar ble det satt i gang et større arbeid med gjennomgang av samtlige midlertidige ansettelser ved UiS og lovligheten av disse. Rapport fra arbeidet vil bli lagt frem for universitetsledelsen og videre fulgt opp med en gjennomgang med ledelsen ved enheter som har utstrakt bruk av midlertidige ansettelser. En vil da vurdere mulige tiltak for å redusere uønsket midlertidighet.

Det vil i bli arrangert interne kurs for ledere og personalkonsulenter om grunnlag og premisser for midlertidig ansettelse.

Som et tiltak i universitetets prosjekt "Balansert omstilling for utvikling" vil det i løpet av 2011 bli utarbeidet bemanningsplaner for alle enheter. Bemanningsplanene, som skal dekke neste femårsperiode, skal inneholde behov for årsverk ut fra planlagt aktivitet, og sammenholde denne med faktisk og planlagt mannskapsstyrke. Vi tror at bemanningsplanene vil bidra til å redusere bruken av midlertidig ansettelse i tidsbegrensede stillinger (med hjemmel i tjml § 3 nr 2a og b).

Med vennlig hilsen



Aslaug Mikkelsen
rektor



Per Rønne
universitetsdirektør