

20 tiltak for redusert midlertidighet i offentlig forskningssektor

Bruken av midlertidig ansettelse ved statlige universiteter og høyskoler er godt dokumentert og har, spesielt for vitenskapelig ansatte, over tid vært langt høyere enn i arbeidslivet for øvrig. Regjeringen har som målsetting å redusere midlertidigheten i offentlig sektor. På Forskerforbundets forskningspolitiske seminar 9. november 2021 erklærte forsknings- og høyere utdanningsminister Ola Borten Moe at ambisjonen for universitets- og høyskolesektoren er at midlertidigheten skal ned på nivå med arbeidslivet for øvrig i løpet av regjeringsperioden. Vi har ikke en tilsvarende god dokumentasjon for helseforetakene, men mye tyder på at midlertidigheten blant forskere ved enkelte universitetssykehus også er høy. Midlertidigheten er antakelig også et problem ved noen statlige forskningsinstitutter, men heller ikke her finnes det systematiske oversikter.

Vi legger til grunn at fordelene med fast ansettelse er kjent og redegjør ikke nærmere for det utenom å vise til at det både fremmer bedre fagmiljø og kvalitet på faglig aktivitet, gir bedre rekrutteringsgrunnlag og er et gode for den enkelte ansatte.

Årsaken til den høye midlertidigheten ved universiteter og høyskoler og andre deler av offentlig forskningssektor er sammensatt. Her spiller både forskningsfinansieringen, lovverk og kultur inn. Forskerforbundet vil med dette bidra til at regjeringen kan oppnå sine målsettinger når det gjelder redusert midlertidig ansettelse. Nedenfor fremmes forslag til konkrete tiltak som regjeringen kan iverksette.

Monitorér midlertidigheten i hele den offentlige forskningssektoren

Det finnes gjennom DBH en veldig god oversikt over midlertidigheten i UH-sektoren, hvor man kan følge med på utviklingen for ulike stillingsgrupper og institusjoner. Dette er et viktig verktøy som må vedlikeholdes og brukes til å monitorere utviklingen. Noe tilsvarende finnes ikke for helseforetak og statlige forskningsinstitutter. Vi mener derfor det bør utvikles tilsvarende oversikt på vegne av forskningsaktiviteten og de ansatte forskerne i hele offentlig sektor.

1. Etabler en kunnskapsdatabase for offentlig ansatte forskere i helseforetak og forskningsinstitutter tilsvarende statens Database for statistikk om høyere utdanning (DBH) og sett måltall for midlertidigheten blant forskerne også her.

Forskningsfinansiering

Basisbevilgningene til universiteter og høyskoler dekker ikke i tilstrekkelig grad den forskningsaktiviteten institusjonene er forventet å utføre. Det har lenge vært en politisk målsetting at miljøene skal søke større andeler av forskningsfinansieringen eksternt, konkurrere om forskningsmidler i nasjonale konkurransearenaer og ikke minst hente hjem mer finansiering over EUs rammeprogrammer. Universiteter og høyskoler, som har et særlig ansvar for grunnleggende og samfunnskritisk forskning, samt forskningsbasert utdanning i et mangfold av fagområder, er derfor blitt mer avhengige av de frie programmidlene gjennom Forskningsrådet og EU. Slike tildelinger er tidsavgrensede og for det enkelte forskningsmiljø en høyst uforutsigbar finansieringskilde. Det fører til det som er kalt «prosjektifisering» av forskningen og bidrar til uforutsigbare ansettelsesforhold når prosjekter må opp- og nedbemannes i tråd med gjennomslag fra disse kanalene. Forskningsprosjekter som lyses og deles ut gjennom Forskningsrådet består imidlertid nesten utelukkende av midler fra staten og i hovedsak fra Kunnskapsdepartementets budsjettområde. Regjeringen har derfor muligheter til å stille krav til hvordan midlene benyttes.

Forskerforbundet oppfordrer regjeringen til følgende grep knyttet til forskningsfinansiering:

2. Styrk basisbevilgningene til universiteter og høyskoler slik at vanlig forskningsaktivitet ikke er avhengig av ekstern, prosjektbasert finansiering.
3. Sørg for at utlysningene gjennom Forskningsrådet også understøtter langsiktige og store satsinger, hvor den videre kvaliteten kan sikres gjennom evalueringer/tilsyn og ikke bare nye prosjektsøknader.
4. Evaluere ordningen med innstegsstillinger og sørg for at disse kun brukes til erstatning for postdoktorstillinger og ikke faste førsteamanuensisstillinger.
5. Instruer virksomhetene i at forskningsmidler fra departementet bevilget gjennom Forskningsrådet ikke skal anses som ekstern finansiering, men som en del av de ordinære oppgavene for universiteter og høyskoler. Det samme gjelder tildelinger fra departementer og deres underliggende organer.

Lovgivning

Fast ansettelse er hovedregelen etter norsk lov, men det er en rekke unntak fra dette i statsansatteloven og universitets- og høyskoleloven som gir en svært vid adgang til å ansette i åremål og under andre midlertidige hjemler. I tillegg er stillingsvernet til vitenskapelig ansatte svakere enn for andre arbeidstakere. Her bør regjeringen stramme inn lovgivningen og på den måten begrense andelen midlertidig ansatte og trygge stillingsvernet for de ansatte. Regjeringen bør være tydelig overfor alle virksomheter om at det ikke skal være videre adgang til midlertidig ansettelse i staten enn i arbeidslivet for øvrig. Vi minner her om at statsråd Ola Borten Moe på forskningspolitisk seminar høsten 2021 sa at midlertidigheten ved universiteter og høyskoler skal ned på nivået for arbeidslivet for øvrig i løpet av regjeringsperioden.

Universitets- og høyskoleloven med forskrifter

Forskerforbundet oppfordrer regjeringen til iverksette følgende tiltak og endringer i universitets- og høyskoleloven med forskrift:

6. Avskaff eller begrens adgangen til å ansette i åremål i undervisnings- og forskerstillinger når skapende eller utøvende kunstnerisk kompetanse inngår som et vesentlig element i kompetansekravet, jf. universitets- og høyskoleloven § 6-4 (1) bokstav j. Formålet med bestemmelsen var at den skulle benyttes unntaksvis for å ansette en «aktivt utøvende kunstner på høyt internasjonalt nivå» for en tidsavgrenset periode slik at kunstnerskapet ble opprettholdt og én spesiell kunstfaglig retning ikke skulle dominere en utdanning over lang tid. Bruken av stillingen viser at denne ordningen misbrukes. Ved flere kunstfaglige utdanningsvirksomheter er mer enn halvparten av underviserne ansatt på åremål.
7. Endre forskriften om ansettelsesvilkår for å sikre at postdoktorstillingen kun brukes som en reell kvalifiseringsstilling og ikke for å dekke behov knyttet til prosjektforskning.
8. Endre forskriften om ansettelsesvilkår slik at det bare blir lov å ansette i én periode som postdoktor uansett institusjon.
9. Begrens unntaksbestemmelsen i universitets- og høyskolelovens § 6-5 (4), om at vikarer for åremålsansatte ledere må fratruke uten oppsigelse når stillingens faste innehaver gjeninntreffer, til én periode. Regelen har en grei begrunnelse i at åremålsperiodene normalt er på fire år, men tar ikke høyde for at vedkommende kan få åremålsperioden forlenget eller fornyet i opptil 12 år totalt. Unntaket bør begrenses til en periode slik at vikaren anses som fast ansatt ved ansettelse ut over dette.
10. Et problem med uforutsigbarhet og midlertidighet for unge doktorer i UH-sektoren er knyttet til stillingsstrukturen og manglende alternative karrieremuligheter til de kombinerte stillingene. Dagens stillingskoder som forsker eller ingeniør framstår ikke som gode og fleksible karrierestillinger for unge doktorer. Regjeringen bør arbeide videre med å revidere stillingsstrukturen og forskriften om ansettelse og opprykk i undervisnings- og forskerstillinger med sikte på å skape gode og fleksible karriereløp for forsker- og forskningsstøttestillinger.

Statsansatteloven med forskrift

Forskerforbundet oppfordrer regjeringen videre til også å iverksette følgende tiltak og endringer i statsansatteloven med forskrift:

- 11.** Forskerforbundet har støttet forslaget om gjeninnføring av kollektiv søksmålsrett for fagforeninger ved ulovlig innleie og mener at en kollektiv søksmålsrett for fagforeninger også bør innføres ved ulovlig midlertidighet. Lovforslaget om kollektiv søksmålsrett ved innleie er inn tatt i arbeidsmiljøloven § 17-1 og 17-4. Disse bestemmelsene i arbeidsmiljøloven gjelder ikke for statsansatte, jf. forskrift om unntak fra arbeidsmiljøloven for visse typer arbeid og arbeidstakergrupper § 1. Etter Forskerforbundets oppfatning bør reglene om kollektiv søksmålsrett også gjøres gjeldende for statlig sektor, enten det dreier seg om ulovlig innleie eller ulovlig midlertidighet. Innføring av en kollektiv søksmålsrett for fagforeninger ved ulovlig midlertidighet vil være et virkemiddel for å sikre etterlevelsen av reglene om midlertidighet, og sammen med kollektiv søksmålsrett ved ulovlig innleie, vil dette styrke retten til fast ansettelse og bidra til et seriøst arbeidsliv.
- 12.** Aune-utvalget problematiserte adgangen til å ansette midlertidig etter statsansatteloven § 9 første ledd bokstav a, som hjemler midlertidig ansettelse «når arbeidet er av midlertidig karakter». Det fremgår av Aune-utvalgets rapport at det er kultur og praksis i sektoren for å benytte bestemmelsen i større utstrekning enn det er grunnlag for. Det er behov for å gi en tydelig avklaring av hvordan bestemmelsen skal forstås og praktiseres. Dette bør følges opp med nødvendig opplæring på virksomhetsnivå, for eksempel gjennom felles opplæring av partene på universitetene og høyskolene. Kunnskapsdepartementet bør ta en aktiv rolle i dette.
- 13.** Statsansatteloven § 9 (2) gir tillitsvalgte drøftingsrett på midlertidige ansettelser. Drøftingsretten er imidlertid begrenset til midlertidige ansettelser etter bestemmelsene i § 9 første ledd. Dette medfører at drøftingsretten ikke omfatter åremål eller unntakshjemler som følger av særlover (som UH-loven). Det er dermed for eksempel ikke drøftingsrett på bruken av postdoktorer, innstegsstillinger, kunstfaglige og andre åremål som er utbredt i universitets- og høyskolesektoren. Loven bør klargjøre at drøftingsplikten gjelder alle former for midlertidighet, også åremål. Dette også for å sikre at midlertidigheten ikke tar nye former.
- 14.** Forskriften til statsansatteloven § 3 tredje ledd sier at det kan gjøres unntak fra reglene i lovens § 3 til § 7 om ansettelsesprosedyre når det ansettes arbeidstakere i staten som skal utføre oppdrag som er eksternt finansiert. Den blir feilaktig tolket på enkelte institusjoner. Bestemmelsen benyttes som grunnlag for å ansette eksternt finansierte midlertidig selv om bestemmelsen ikke regulerer dette spørsmålet. I tillegg benyttes den også til å gjøre unntak fra ansettelsesreglene i større utstrekning enn det er grunnlag for. I praksis benyttes unntaksregelen som en hovedregel, i stedet for det den er – en unntaksregel. Vi foreslår:
 - a)** unntaket fra ansettelsesreglene avgrenses til kun å gjelde i særlige tilfeller og arbeidsgiver må sannsynliggjøre at det er behov for å gjøre unntak.
 - b)** statsråden må sørge for at forskriftsbestemmelsen ikke benyttes til å ansette eksternt finansierte midlertidig.

Hovedavtalen i staten

På bakgrunn av den høye bruken av midlertidig ansettelse i universitets- og høyskolesektoren over tid er det behov for å styrke medbestemmelsen og tillitsvalgtes rolle i forbindelse med kunngjøring av midlertidige ansettelser. Forskerforbundet foreslår at regjeringen som arbeidsgiver bør ta initiativ til at hovedavtalen i staten eksplisitt gir rett til drøfting av hjemmelsgrunnlaget for midlertidige ansettelser.

- 15.** For å styrke medbestemmelsen ved utlysning av midlertidig ansettelse utvides § 18 i hovedavtalen i staten med en ny bokstav j) «hjemmelsgrunnlag for utlysning av midlertidig ansettelse».

Kultur

I den akademiske kulturen er det en utbredt oppfatning om at man ikke kan inneha en fast jobb uten å være en fullt utlært vitenskapelig ansatt. Dette er en utfordring for arbeidet for å redusere midlertidigheten. Arbeidet med å redusere midlertidigheten gjennom dokumentasjon og milde pålegg i styringsdialogene har vært viktig og har bidratt til å endre kulturen – iallfall innen toppledelsen. Et problem med dagens system er imidlertid at universiteter og høyskoler er såpass komplekse organisasjoner og ansvaret for budsjett og ansettelser som hovedregel skjer på et langt lavere nivå, hvor verken den juridiske kompetansen, medbestemmelsen eller blikket for et større hele alltid er til stede. Det er nødvendig med flere og tydeligere tiltak for å endre kulturen og kompetansen på alle nivå i forskningsinstitusjonene.

Forskerforbundet anbefaler at følgende får plass i utviklingsavtaler og styringsdialoger:

- 16.** Sørge for at virksomhetene har riktig kompetanse på arbeidsrett, jf. Aune-utvalget, samt har gode prosesser og bruker trepartssamarbeidet aktivt i ansettelser.
- 17.** Bidra til at hovedregelen om fast ansettelse og utlysning av ledige stillinger følges også for eksternt finansiert virksomhet. Herunder at institusjonene tenker annerledes om oppdragsforskning og ansatte på eksterne midler, slik at disse sikres en bredere kompetanse og ikke knyttes kun til ett prosjekt og dets finansiering.
- 18.** Vurdere økonomiske insentiver til institusjoner som kombinerer suksess på konkurransearenaer med fast ansettelse.
- 19.** Medisinske fakulteter og universitetssykehus har et utstrakt forskningssamarbeid og er delvis samlokalisert. Dette har ført til en uheldig praksis hvor man skifter arbeidsgiver mellom helseforetaket og universitetet for å unngå at ansatte oppnår stillingsvern som fast ansatt. Denne praksisen må opphøre.
- 20.** Sikre at landsdelsmuseene (som er underlagt universitetene) til sine forvaltningspålagte utgravinger i størst mulig grad ansetter arkeologer fast.